



**HAL**  
open science

**De l'enjeu démocratique de la participation à son expression communicationnelle : étude des dynamiques idéologiques, politiques et institutionnelles induites par la participation citoyenne à un processus participatif au prisme de la concertation sur la phase générique du 4ème réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MWe**

Lisa Gnaedig

► **To cite this version:**

Lisa Gnaedig. De l'enjeu démocratique de la participation à son expression communicationnelle : étude des dynamiques idéologiques, politiques et institutionnelles induites par la participation citoyenne à un processus participatif au prisme de la concertation sur la phase générique du 4ème réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MWe. Sciences de l'information et de la communication. 2021. dumas-04137717

**HAL Id: dumas-04137717**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04137717>**

Submitted on 22 Jun 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

## Mémoire de Master 2

Mention : Information et communication

Spécialité : Communication Management et culture

Option : Management et cultures créatives

### De l'enjeu démocratique de la participation à son expression communicationnelle

Étude des dynamiques idéologiques, politiques et institutionnelles induites par la participation citoyenne à un processus participatif au prisme de la concertation sur la phase générique du 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MWe

Responsable de la mention information et communication  
Professeure Karine Berthelot-Guiet

Tuteur universitaire : Joëlle Le Marec

Nom, prénom : GNAEDIG Lisa

Promotion : 2020-2021

Soutenu le : 15/09/2021

Mention du mémoire : Très bien

# REMERCIEMENTS

Ce travail de recherche a été rendu possible grâce à ma tutrice, Joëlle Le Marec, qui a su se rendre disponible et m'orienter dans mes lectures. J'espère qu'elle prendra autant de plaisir à lire ce mémoire que j'en ai pris à l'écrire, parce qu'il me demandait à la fois une certaine curiosité et une discipline exigeante à laquelle j'ai trouvé bon de me soumettre.

Ce mémoire n'aurait pas vu le jour sans Xavier Layrac, mon tuteur professionnel et maître d'apprentissage, véritable mentor tout au long de notre collaboration. Il a su, conjointement avec nos collègues et interlocuteurs – que je remercie chaleureusement –, m'accueillir à la Direction de la Communication d'EDF et me donner les clefs nécessaires au bon exercice de mes missions, tout en m'aidant à mobiliser des ressources pour ce mémoire et en le relisant attentivement. Son professionnalisme, sa jovialité, sa bienveillance et sa pédagogie m'ont donné envie de m'intéresser de plus près au sujet de la concertation et de la démocratie participative et de contribuer, à ma petite échelle, à la production d'un savoir sur ce thème. J'espère que la « rivalité » entre Paris et Marseille ne nous empêchera pas d'échanger de temps à autres sur nos parcours de vie respectifs.

Je souhaite par ailleurs renouveler ma gratitude à Bruno du Teilleul, qui m'a mis en relation avec Xavier Layrac et m'a ainsi donné accès à une merveilleuse équipe et au sujet de ce mémoire.

Je tiens à remercier mes camarades de la promotion 2021 du Magistère du CELSA dont je suis très fière : nous avons surmonté ensemble cette année si particulière et nous nous sommes motivés mutuellement tout au long de notre parcours. Je tiens également à remercier Pauline Escande-Gauquié et Thierry Devars, dont le CELSA et ses étudiants ne sauraient raisonnablement se passer.

Je souhaite ensuite à exprimer ma gratitude à la famille Riera, qui a eu la gentillesse de m'accueillir au soleil durant ce qui constitue – pour l'instant – la dernière ligne droite de mon parcours académique, ainsi que mes parents, pour leurs multiples propositions de relecture et le costume de coach qu'ils ont enfilé durant nos appels téléphoniques.

Enfin, je remercie Armand pour avoir m'avoir supportée dans tous les sens du terme durant cette année, et pour m'avoir rassurée et aidée lorsque le doute m'assailait.

# SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	1
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	4
<b>I. FOCUS SUR LE NUCLEAIRE ET SES ENJEUX : MISE EN REGARD DE LA CONTESTATION DES CHOIX ET POLITIQUES ENERGETIQUES EN FRANCE</b>	<b>17</b>
A) Panorama de l'opposition au nucléaire civil en France	19
B) La problématique du mix énergétique français et de sa composition	24
C) La « mise en débat » du nucléaire : tension entre contestation et concertation	27
<b>II. LE CARACTERE DEMOCRATIQUE DE LA PARTICIPATION : ENTRE DOCTRINES ET STATISTIQUES</b>	<b>31</b>
A) Des visions académiques de la « bonne démocratie » en concurrence	33
B) La participation, un processus au service du « pouvoir » ?	37
C) Mise en perspective de l'offre et de la demande de participation : un difficile état des lieux	42
<b>III. ETUDE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA LEGITIMITE ET DE SES IMPACTS</b>	<b>48</b>
A) Existence d'un scepticisme quant à la participation des citoyens dans la prise de décision : violences idéologiques	50
B) Le nœud gordien de la légitimité induit par l'existence de controverses sociotechniques	55
C) Les « débats sur le débat » ou la mise en cause de l'accessibilité du dispositif en lui-même	61
<b>IV. L'IMPORTANCE DE LA COMMUNICATION DANS UN PROCESSUS DE CONCERTATION : COMMUNIQUER AU LONG COURS</b>	<b>66</b>
A) Le rôle de la communication en amont	69
B) Maintenir la communication pour motiver l'expression du public	74
C) Mettre en perspective les apports de la concertation	80
CONCLUSION	86
BIBLIOGRAPHIE	91
ANNEXES	99
RESUME	119
MOTS-CLES	119

# INTRODUCTION

Le 16 mars 2021, Brice Teinturier présentait lors d'un séminaire professionnel les derniers résultats d'IPSOS concernant le climat d'opinion à quatorze mois de l'élection présidentielle. Les chiffres sont contrastés : tandis que la confiance des Français dans le système démocratique progresse, elle reste négative sur la question du personnel politique et stagne concernant la science et ses acteurs.

Ces données s'inscrivent dans un contexte de défiance croissante des citoyens des démocraties occidentales envers les autorités politiques, traduit par une crise de la légitimité des élus, une montée de l'abstention électorale ou encore par l'abaissement du seuil de tolérance aux discours d'autorité – renforcé par une gestion critiquée de la crise du Covid-19. Parallèlement, la légitimité d'expression des citoyens, à l'échelle locale comme nationale, se trouve renforcée par l'élévation du niveau d'éducation, l'affaiblissement des corps intermédiaires, et la montée des réseaux sociaux permettant une prise de parole citoyenne (illustrée par les mouvements Not In My Backyard ou NIMBY, Me Too ou Balance Ton Porc, la crise française des Gilets Jaunes ou encore par les mobilisations pour le climat à travers le monde). Ces deux éléments de contexte rendent compte de la nécessité d'une canalisation des conflits afin de préserver la démocratie<sup>1</sup>, d'essayer de tendre vers l'inclusion égale de chacun<sup>2</sup> : le processus de participation démocratique doit dès lors s'adapter à ces nouveaux paradigmes sociétaux<sup>3</sup> pour survivre, comme l'illustrent des initiatives

---

<sup>1</sup> Voir : [La démocratie participative par Loïc Blondiaux | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](#), mars 2021.

<sup>2</sup> « Inclusion égale de chacun » que le suffrage universel ne permet pas, à lui seul, de garantir, contrairement à ce qu'établissait Lamartine.  
Hayat, Samuel. « La représentation inclusive », *Raisons politiques*, vol. 50, no. 2, 2013, p.124.

<sup>3</sup> Voir : <https://www.participation-et-democratie.fr/>

récentes telles que le Grand Débat National<sup>4</sup> (2019), la Convention Citoyenne pour le Climat<sup>5</sup> (2019-2020) ou les Rencontres Nationales de la Participation (depuis 2017).

Né aux Etats-Unis en 1962, lors du mouvement étudiant de lutte pour les droits civiques<sup>6</sup>, le terme de « démocratie participative » connaît un rapide essor dans le monde anglo-saxon, même s'il ne fera son apparition en Europe que dans les années 1990, suite à l'observation d'expériences fructueuses en Amérique latine et l'utilisation du terme par la Banque mondiale.

La démocratie participative est définie par le politologue Loïc Blondiaux comme « l'ensemble des dispositifs, politiques, démarches qui visent à associer les citoyens au processus de décision politique ». La participation des citoyens peut être « plus ou moins directe, plus ou moins inclusive, plus ou moins structurée » mais son but global est de « renforcer la légitimité et l'efficacité de l'action publique ». Il s'agit néanmoins d'une notion floue, ambivalente, à la diffusion récente (dans les dernières vingt années en France et en Europe) et qui ne fait pas l'unanimité<sup>7</sup>.

Nous nous intéresserons dans ce travail à l'enjeu démocratique de la participation et à son expression, en étudiant les dynamiques idéologiques, politiques et

---

<sup>4</sup> Initié par le Président de la République Emmanuel Macron au moment de la crise des Gilets Jaunes – et en réponse à celle-ci – le Grand Débat National prend place du 15 janvier au 15 mars 2019 et entraîne 1 932 884 contributions en ligne, 10 134 réunions locales, 16 337 communes ouvrant des cahiers citoyens et 27 374 courriers et courriels reçus (<https://granddebat.fr/>). Malgré cette initiative et les annonces en résultant (baisse des impôts – à condition de travailler plus –, plein emploi d'ici 2025, réindexation des retraites, suppression de l'ENA, retour possible sur la suppression des 120 000 postes de fonctionnaires envisagée initialement, évocation d'un " acte de décentralisation " portant sur la responsabilité démocratique de chaque territoire), un sondage mené par l'Institut Elabe à la fin du Grand Débat National rend compte que près de 70 % des Français interrogés sont sceptiques concernant le fait que le débat puisse résoudre la crise politique alors en cours, 55 % ne pensent pas que cette initiative permettra d'améliorer la participation citoyenne aux prises de décisions, et 63 % pensent que le Président de la République et le Gouvernement ne prendront pas leurs contributions en compte. Voir : [https://www.bfmtv.com/societe/sondage-bfmtv-plus-de-deux-tiers-des-francais-pensent-que-le-grand-debat-national-ne-va-pas-resoudre-la-crise-politique\\_AN-201903130121.html](https://www.bfmtv.com/societe/sondage-bfmtv-plus-de-deux-tiers-des-francais-pensent-que-le-grand-debat-national-ne-va-pas-resoudre-la-crise-politique_AN-201903130121.html).

<sup>5</sup> Initiée par le Gouvernement à la suite du Grand Débat National, cette convention réunit 150 citoyens tirés au sort et « représentatifs de la société française » dans le but de « définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990) dans un esprit de justice sociale ». Emmanuel Macron s'est engagé à ce que ces mesures soient présentées « sans filtre » lors d'un référendum, d'un vote parlementaire ou appliquées directement par voie réglementaire. L'ensemble du processus a été mené d'octobre 2019 à fin juin 2020. Voir : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

<sup>6</sup> A travers la déclaration de Port Huron rédigée par le militant Tom Hayden.

<sup>7</sup> Voir : [La démocratie participative par Loïc Blondiaux | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](#), mars 2021.

institutionnelles induites par la participation citoyenne, avec, en fil rouge, l'étude d'une concertation<sup>8</sup> concernant le nucléaire français, qui constituera notre terrain d'étude.

En France, deux textes régissent le droit de la participation en matière environnementale, et s'appliquent, par extension, à notre terrain d'étude que nous expliciterons ci-après :

- La loi Barnier (1995) sur le « débat public », à l'origine de la création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) dont le rôle est d'organiser des débats avec les citoyens sur tout grand projet d'infrastructure d'intérêt national et susceptible de présenter un impact sur l'environnement.

Cette loi a ensuite été renforcée par la convention internationale d'Aarhus (1998) défendant « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » et la « démocratie environnementale ». La loi relative à la « démocratie de proximité » (2002) s'inscrit également dans cette lignée. L'ensemble de ces textes ont émergé en réponse à deux grands conflits des années 1990 – le projet du TGV Méditerranée et le plan d'aménagement de la Loire –, ayant alors donné lieu à des débats publics dans un but d'apaisement des tensions avant les enquêtes publiques<sup>9</sup>.

- La Charte de l'environnement (2004) qui, intégrée à la Constitution française, énonce que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (art. 7) ».

---

<sup>8</sup> Le terme « concertation » vient du mot « concert » signifiant : « accord de personnes qui poursuivent un même but » : « se concerter : s'entendre pour agir de concert » (Le Robert).

La définition englobe la notion d'action collective, d'un but commun.

Voir : Touzard, Hubert. « Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique », *Négociations*, vol. n° 5, n°1, 2006, p. 71.

<sup>9</sup> Voir : Subra, Philippe. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, A. Colin, collection « Perspectives Géopolitiques », 3e édition, 2018, 352 p.

Non-réglementaire et facultative, la concertation sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MégaWatt électrique (900 MWe) dans le cadre de la phase générique<sup>10</sup> de leur 4<sup>e</sup> réexamen périodique<sup>11</sup> s'appuie sur ces textes. Elle voit le jour en 2018, grâce à divers acteurs : le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) – qui en est l'initiateur<sup>12</sup> –, l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI), l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de Radioprotection et de Sûreté (IRSN) et EDF, l'exploitant des centrales nucléaires, et a pour but d' « informer les citoyens sur les dispositions proposées par EDF », « recueillir leurs avis sur ces dispositions et sur les questions à prendre en compte lors de cette première étape clé du réexamen » et « associer le public dès le début du processus de réexamen, avant les enquêtes publiques qui se tiendront au fil de la prochaine décennie pour chacun des réacteurs concernés<sup>13</sup> ».

Cette concertation débute le 06 septembre 2018 pour s'achever le 31 mars 2019 et concerne 32 des 56 réacteurs nucléaires du parc français<sup>14</sup>, qui permettent chacun l'alimentation électrique de près de 500 000 foyers. Durant cette concertation, le public est invité à se prononcer principalement<sup>15</sup> sur la Note de Réponse aux Objectifs

---

<sup>10</sup> La concertation générique est à l'initiative des maîtres d'ouvrage et d'autres parties prenantes du projet. Elle n'est pas obligatoire ou réglementaire et se distingue en cela des débats publics ou des concertations préalables.

<sup>11</sup> « Un réexamen périodique est effectué par l'exploitant pour lui permettre d'apprécier la situation de son Installation nucléaire de base (INB) au regard des règles qui lui sont applicables et d'actualiser l'appréciation des risques ou inconvénients qu'elle présente pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1, en tenant compte notamment de son état, de l'expérience acquise au cours de l'exploitation, de l'évolution des connaissances et des règles applicables aux installations similaires. Ce réexamen portant sur l'ensemble des risques et inconvénients que présente une installation : il ne porte donc pas seulement sur les risques d'accident mais également l'impact de l'installation sur l'environnement. Ce réexamen peut donner lieu à des travaux très importants dans des domaines où les exigences réglementaires et les techniques ont fortement évolué, par exemple le confortement aux sollicitations sismiques, la protection contre l'incendie et le confinement. »

En ligne : [Lexique : Réexamen périodique - ASN](#)

Voir le calendrier du 4<sup>ème</sup> réexamen périodique, en [Annexe n°1](#).

<sup>12</sup> Il a notamment défini les « Principes pour l'organisation de la participation du public à l'occasion des 4<sup>èmes</sup> réexamens périodiques des réacteurs » du HCTISN (2017), en [Annexe n°2](#).

<sup>13</sup> Voir : <https://concertation.suretenucleaire.fr/blog/le-compte-rendu-de-la-concertation-etabli-par-le-comite-operationnel-cop-est-en-ligne>

<sup>14</sup> Voir les cartes en [Annexes n°3 et n°3 bis](#).

<sup>15</sup> Le public est amené, en cours de concertation, à se prononcer sur l'avis de l'ASN concernant la Note de Réponse aux Objectifs (NRO).

(NRO), écrite par EDF pour l'ASN et présentant les dispositions prévues pour atteindre les objectifs du 4<sup>e</sup> réexamen périodique des réacteurs de 900 MWe exploités par EDF.

Créée à travers la loi n°46-628, nationalisant 1450 entreprises de production, de transport et de distribution d'électricité et de gaz (08 avril 1946), sur proposition du Ministre de la production industrielle, « Electricité de France Service National » est alors un établissement public national à caractère industriel et commercial (ou EPIC) basé sur un modèle social innovant pour l'époque (égalité homme-femme, formation interne, grille de salaire unique...). Le communiste Marcel Paul, ministre de la Production Industrielle auquel l'initiative de la loi revient, est le premier directeur d'EDF<sup>16</sup>. Au fil de son développement, EDF se dote d'installations de grande ampleur (hydroélectriques, thermiques et nucléaires notamment), lui permettant *in fine* de répondre aux besoins en énergie du territoire français, mais aussi d'exporter son excédent. Cinquante ans après la loi de nationalisation d'EDF, la Commission Européenne initie une dérèglementation du secteur électrique au sein de l'Union Européenne, induisant le changement du statut juridique d'EDF, qui devient société anonyme en 2004 et qui est introduite en bourse en 2005 : l'utilisateur devient alors client. EDF est désormais une société de droit privé dont le capital est détenu à 83,77 % par l'Etat<sup>17</sup>.

Grand groupe intégré, EDF s'est fixé, à travers sa raison d'être<sup>18</sup> et son plan stratégique CAP 2030, 16 engagements RSE (responsabilité sociale des entreprises) liés à la neutralité carbone et le climat, la préservation des ressources de la planète, le bien-être et les solidarités, et le développement responsable. Ce dernier enjeu englobe le dialogue et la concertation<sup>19</sup>. Le groupe EDF se donne pour mission de

---

<sup>16</sup> Clermontel, Danièle & Clermontel, Jean-Claude. *Chronologie scientifique, technologique et économique de la France*, Publibook Des Ecrivains, 2009, p.284.

<sup>17</sup> Voir : [Structure du capital | EDF France](#)

<sup>18</sup> « Construire un avenir énergétique neutre en CO<sub>2</sub>, conciliant préservation de la planète, bien-être et développement, grâce à l'électricité et à des solutions et services innovants. » Voir : <https://www.edf.fr/groupe-edf/raison-d-etre>

<sup>19</sup> Voir : <https://www.edf.fr/groupe-edf/agir-en-entreprise-responsable/responsabilite-societale-d-entreprise/dialogue-et-concertation>, consulté le 10/12/2020.

« veiller à l'intégration locale de ses installations industrielles » et de « renouveler et systématiser ses pratiques de dialogue autour de chaque nouveau projet<sup>20</sup> pour mieux prendre en compte les attentes des territoires et de leurs habitants<sup>21</sup> ». Pour la concertation évoquée ci-dessus, cette démarche a été menée à travers divers canaux : une plateforme dématérialisée<sup>22</sup> (plus de 4000 connexions) et des réunions locales<sup>23</sup> (1300 participants). Cette concertation a aussi impliqué deux garantes de la Commission Nationale du Débat Public<sup>24</sup> (CNDP), chargées de donner des conseils méthodologiques au Comité Opérationnel (composé de représentants de l'ASN, de l'IRSN, de l'ANCCLI et d'EDF), de veiller au bon déroulement de la concertation<sup>25</sup> et de rédiger un bilan de cette dernière. Initiée dans le respect du code de l'environnement, prévoyant le réexamen périodique décennal de chaque installation nucléaire, cette concertation a finalement donné lieu à un avis de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), communiqué au Gouvernement et portant sur l'état de sûreté des

---

<sup>20</sup> « Sont concernés dès 2017 les nouveaux projets de plus de 50 millions d'euros, ayant un impact significatif sur les territoires et l'environnement. En 2030, l'ambition du Groupe est de porter ce seuil financier à 30 millions d'euros ». « En France, ce seuil [de 50 millions d'euros] est 6 fois inférieur à celui défini pour la procédure réglementaire de débat public ».

Voir : <https://www.edf.fr/groupe-edf/agir-en-entreprise-responsable/responsabilite-societale-d-entreprise/dialogue-et-concertation>, consulté le 10/12/2020.

<sup>21</sup> Voir : [RSE : favoriser le dialogue et la concertation | EDF France](#), consulté le 10/12/2020.

<sup>22</sup> I.e. à « l'échelle nationale ». « Plus de 4000 personnes se sont connectées à la plateforme, 397 d'entre elles s'y sont inscrites dont plus de la moitié (57,2 %) a apporté ses contributions. » En ligne : [https://www.loiret.fr/sites/loiret/files/media/documents/2019/10/Avis%20HCTISN\\_concertation%20VD4-900.pdf](https://www.loiret.fr/sites/loiret/files/media/documents/2019/10/Avis%20HCTISN_concertation%20VD4-900.pdf) Lien vers la plateforme : <https://concertation.suretenucleaire.fr/>

<sup>23</sup> 16 « rencontres présentiellees organisées par les Commissions locales d'information (CLI) autour de chacun des 8 sites concernés ainsi qu'au sein d'établissements d'enseignement supérieur. » Ibid.

Les CLI sont des instances mixtes d'informations et de dialogue rassemblant des élus du territoire, des représentants d'associations de protection de l'environnement - comme Greenpeace ou Sauvons le climat – mais aussi des organisations syndicales, des « experts » ou encore des représentants du monde économique.

<sup>24</sup> Marianne Azario et Isabelle Barthe, désignées par le HCTISN.

A noter que « les garantes et le secrétariat du HCTISN ont également reçu des contributions étrangères par courriel : 390 contributions rédigées de façon identique et 7 courriers en provenance de l'Allemagne, de la Pologne, de l'Autriche et de la Bulgarie ont été reçus. Ces contributions ont été versées au compte-rendu de la concertation. » Ibid.

<sup>25</sup> Les garantes veillent surtout aux points suivants : « la qualité et la transparence des informations », « la participation effective du public », « l'adéquation des réponses apportées aux questions posées », « le respect de la parole de chacun », « l'argumentation des propos ». Voir : <https://concertation.suretenucleaire.fr/pages/les-garantes-de-la-concertation>

installations examinées et sur la poursuite d'exploitation de ces dernières sous certaines conditions.

Notre travail de recherche a pour but d'analyser le processus de concertation et le rapport de ce dernier aux citoyens et réciproquement, tout en étudiant le rôle de la communication et de ses acteurs, en amont, durant, et en aval de la concertation. Rappelons que nous nous intéresserons ici à la concertation générique relative au 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MWe, dont les étapes et outils déployés constitueront notre terrain d'étude. Nous exploiterons aussi, dans une moindre mesure, la concertation préalable naissante portant sur le projet de piscine d'entreposage centralisée de combustible, dont l'implantation serait souhaitée à la Hague. Les deux concertations s'inscrivent dans le programme « Grand Carénage » d'EDF, visant à renforcer et de prolonger la durée d'exploitation des centrales à travers un ambitieux programme industriel sur la période 2014-2025.

Le processus de concertation est un outil de la participation dont la perception tant institutionnelle que citoyenne, académique que sociale est nuancée. Sa définition le rapproche de la notion de débat public, et par extension de celle de démocratie. Mise en œuvre par des instances régulatrices et contrôlantes, par des autorités, elle se nourrit de règles et de cadres. La concertation se distingue de la consultation<sup>26</sup> par le fait qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une action collective, visant à enrichir le projet et à le mettre en débat. Elle implique une réponse aux interventions et aux contributions du public lors de la décision finale, par exemple à travers la publication d'enseignements par les acteurs organisant la concertation. Bien qu'il n'existe pas d'obligation de prise en compte des apports des parties prenantes dans la décision finale, la CNDP précise la nécessité de justifier la motivation de la décision. Cette

---

<sup>26</sup> « À la différence d'une consultation, la concertation implique un réel débat contradictoire, donc l'écoute et l'intervention effective du public. Selon la décision du 14 octobre 2011 du Conseil constitutionnel : « une simple information du public [sans que soit précisé comment sont recueillis ses avis] ne [peut] pas équivaloir à une participation de ce même public à l'élaboration des décisions ayant un impact sur l'environnement... ».

Zémor, Pierre. « Développer en France une culture du débat public », *Revue française d'administration publique*, vol.156, no.4, 2015, p.1104.

dimension de construction collective, quelle qu'en soit l'issue, se retrouve dans la définition de Jean-Eudes Beuret selon lequel la concertation est « un processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble, qui repose sur un dialogue coopératif entre plusieurs parties prenantes et vise à construire de nouvelles coordinations autour d'un ou plusieurs objets problématiques<sup>27</sup> ».

Dans le cadre de notre terrain d'étude, l'adjectif « problématique » prend tout son sens puisqu'il peut aisément être rattaché aux débats entourant la question du nucléaire dans la sphère publique. En effet, le nucléaire a souvent fait partie du paysage médiatique et politique, attisé les foules et fait les gros titres. L'actualité et le contexte actuel tant social que politique en cette période d'élections démontre, une fois de plus, que le rapport des citoyens français avec le nucléaire n'est pas nécessairement apaisé malgré un mix énergétique au sein duquel il constitue la première source de production d'électricité nationale (à hauteur moyenne de 70 %<sup>28</sup>) grâce à 56 réacteurs répartis dans 18 Centres Nucléaires de Production d'Electricité (CNPE).

Ainsi, même une part importante de citoyens sont neutres<sup>29</sup>, un dissensus existe en France : tandis que les anti-nucléaires se réjouissent de la fermeture de la centrale de Fessenheim ou encore du développement des énergies renouvelables comme l'éolien, les partisans du modèle énergétique français actuel, et certains écologistes<sup>30</sup> –

---

<sup>27</sup> Beuret, Jean-Eudes. « Concertation (démarche de) », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.  
En ligne : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/concertation-demarche-de>.

<sup>28</sup> Bilan RTE 2020.

<sup>29</sup> Une récente étude menée par EDF sur le nucléaire montre que 35 % des Français ne se prononcent pas lorsqu'on leur demande s'ils sont « favorable[s] », « défavorable[s] », « hésitant[s] » ou « sans réponse ». Ce résultat était trois fois inférieur il y a dix ans : « Pour l'opinion, le débat n'avance pas beaucoup, car le sujet est très complexe », selon Didier Witkowski, Directeur des études EDF. Voir : [https://www.lepoint.fr/economie/les-francais-soutiennent-de-plus-en-plus-le-nucleaire-10-03-2021-2417244\\_28.php](https://www.lepoint.fr/economie/les-francais-soutiennent-de-plus-en-plus-le-nucleaire-10-03-2021-2417244_28.php)

<sup>30</sup> Voir : ["La centrale nucléaire la plus dangereuse est celle que l'on ne construit pas" \(marianne.net\)](#)

conscients de la faible émission de CO<sub>2</sub> des centrales nucléaires<sup>31</sup> – sont favorables au maintien de la production nucléaire, voire à son renforcement (poursuite de fonctionnement des réacteurs nucléaires de 900 MWe, mise en service de réacteurs nouvelles générations, comme l'EPR<sup>32</sup>, réacteur de 3<sup>ème</sup> génération. Ces derniers défendent le nucléaire comme une énergie durable<sup>33</sup>, qui devrait être principale ou accompagnatrice du développement des énergies renouvelables, incapables – dans l'état actuel des choses – d'assurer l'ensemble des besoins énergétiques du pays (ou même du monde, qui voit le charbon prendre du terrain, malgré la hausse des énergies solaires et éoliennes dans la production globale<sup>34</sup>). Malgré ces considérations techniques mettant en exergue modèle de société et écologie, le nucléaire reste synonyme de danger dans de nombreuses consciences. Ainsi, l'imaginaire catastrophiste renforçant l'opposition au nucléaire civil, et illustré récemment par le documentaire « An Zéro – Comment le Luxembourg a disparu<sup>35</sup> », peut être relié à des événements historiques comme l'incident de Tchernobyl (1986), celui de Fukushima (il y a dix ans, en 2011), ou même plus récemment par l'agitation<sup>36</sup> entourant

---

<sup>31</sup> 12 grammes de CO<sub>2</sub> par kilowattheure produit (à titre de comparaison : 11 grammes pour l'éolien, 45 grammes pour le solaire, 490 grammes pour le gaz naturel ou encore 820 grammes pour le charbon) selon Electricity Map. En ligne : <https://www.electricitymap.org/zone/FR>

<sup>32</sup> « L'EPR (European Pressurized Reactor) est un réacteur à eau pressurisée de 1 600 MW. Fruit d'une collaboration franco-allemande qui a duré pendant plus de 10 ans, il a été développé pour être encore plus sûr, plus compétitif et plus respectueux de l'environnement. »  
Voir : <https://www.edf.fr/groupe-edf/espaces-dedies/l-energie-de-a-a-z/>

<sup>33</sup> Ce débat sur la durabilité du nucléaire a récemment été illustré par la nouvelle réglementation sur la taxonomie de la Commission Européenne, qui ne considère pas cette énergie comme durable ou verte.

<sup>34</sup> Au premier semestre 2021, le nucléaire a été dépassé par le solaire et l'éolien, qui ont produit près d'un dixième de l'électricité mondiale selon le *think thank* allemand Ember. Néanmoins, la hausse de la demande mondiale d'électricité - surtout en Chine -, la fermeture des centrales nucléaires les plus anciennes, ou encore des retards dans les calendriers de maintenance des centrales en activité à cause de la crise sanitaire soulignent l'insuffisante production des renouvelables compte tenu de la demande, font baisser la part du nucléaire (énergie décarbonée) et font finalement la part belle au charbon... [Le nucléaire dépassé par le solaire et l'éolien en 2021, une fausse bonne nouvelle pour le climat \(usinenouvelle.com\)](https://www.usinenouvelle.com)

<sup>35</sup> En ligne : <https://www.arte.tv/fr/videos/093703-000-A/an-zero-comment-le-luxembourg-a-disparu/>

<sup>36</sup> Le Centre Nucléaire de Production d'Electricité (CNPE) de Flamanville, en France, se prépare à accueillir un réacteur de même génération.

l'incident<sup>37</sup> de l'EPR de Taishan (2021), qui a entraîné l'arrêt temporaire du réacteur en cause par l'exploitant chinois.

Les plus anciennes réticences trouvent leurs fondements dans l'Histoire mondiale, et dans le rapport à la bombe, cet effroyable engin qui émut le Général de Gaulle « jusqu'au fond de l'âme<sup>38</sup> » après le bombardement d'Hiroshima du 6 août 1945, le nucléaire civil ayant vu le jour après le nucléaire militaire.

La sensibilité historique et actuelle d'un sujet tel que le nucléaire, couplée aux enjeux participatifs de notre système démocratique en crise, fait de l'étude du processus de concertation générique sur le 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MWe, une illustration des tensions à l'œuvre dans la dynamique d'une démocratie participative en plein essor, à l'heure où la transparence et les questions environnementales liées à la transition énergétique constituent des enjeux de premier rang. Ce contexte particulier a motivé le choix de ce sujet, par sa richesse, son actualité mais aussi par son fort ancrage historique et politique. Ce mémoire a également été l'opportunité d'approfondir deux sujets découverts récemment dans le cadre de mon alternance en tant que Chargée de Communication Réputation, Concertation et Débat Public au sein de la Direction de la communication du groupe EDF. Cette fonction m'a permis de lier ce travail de recherche à mes missions quotidiennes sur la concertation, et de développer ainsi un goût et une forte curiosité pour les sujets abordés dans ce mémoire, notamment grâce à ma contribution à un travail de vulgarisation scientifique mené lors d'une première mission concernant la préparation du document des « Enseignements tirés par EDF de la concertation sur le 4e réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MW », rendu publique<sup>39</sup> et, plus récemment, par mon travail sur la concertation préalable du projet de piscine centralisée EDF. Enfin, ce travail de recherche constitue une prise de risque puisque je ne connaissais pas (ou peu) – jusqu'à ma prise de poste en septembre 2020 –

---

<sup>37</sup> Voir communiqué de presse EDF en ligne : <https://www.edf.fr/groupe-edf/espaces-dedies/journalistes/tous-les-communiques-de-presse/communication-d-edf-concernant-le-reacteur-ndeg-1-de-la-centrale-nucleaire-de-taishan>

<sup>38</sup> Voir : Le Gendre, Bertrand. *De Gaulle et Mauriac : Le héros et son héraut*, Fayard, Collection Histoire, 2015, 180 p.

<sup>39</sup> Le consulter en ligne : <https://concertation.suretenucleaire.fr/blog/edf-enseignements-tires-de-la-concertation-sur-le-4e-reexamen-periodique-des-reacteurs-nucleaires-de-900-mwe>

le fonctionnement d'un processus de concertation, ses motivations ou ses finalités et états, par ailleurs, relativement éloignée des questions entourant le nucléaire et sa mise en débat.

Académiquement, le caractère « chaud » de notre terrain d'étude, permet d'ancrer ce travail de recherche dans l'actualité afin d'apporter des éléments d'analyse et de compréhension, tant sur les dynamiques entourant les processus de concertation, forme de mise en débat de plus en plus sollicitée en France, et ses outils, que sur le contexte de mise en tension du débat entourant le nucléaire dans une époque marquée par l'urgence écologique et la solastalgie<sup>40</sup>. D'un point de vue professionnel, ce mémoire permettra de faire l'état des lieux des dynamiques en jeu dans la mise en place, le déroulement et les conclusions d'une concertation mais aussi de proposer une étude des procédés communicationnels nécessaires à la mise en œuvre et au succès d'un tel procédé démocratique, tout en érigeant préalablement un panorama de l'accueil de la question nucléaire en France.

Pour ce faire, une méthodologie d'observation, de collecte et d'approfondissement a été mise en œuvre, à travers les tâches de l'alternance (vulgarisation scientifique, newsletters de la concertation, benchmarks, veille presse, revues de presse, synthèses de conférences, de réunions, échanges) et les diverses ressources – majoritairement confidentielles – permettant de les mener à bien (documents internes, synthèses, présentations, compte-rendu de réunions...). Des recherches académiques ont parallèlement permis de croiser théorie et pratique afin d'ancrer le sujet académiquement tout en conservant son actualité.

Plusieurs questions se sont posées préalablement à la définition d'une problématique centrale. Quelles sont les dynamiques motivant une concertation ? Dans quel contexte la concertation qui nous servira de terrain d'études a-t-elle vu le jour ? Quel accueil les citoyens peuvent-ils réserver à un tel processus ? La participation est-elle un outil de légitimation de l'autorité commanditaire, des instances de contrôle et de régulation ou de l'expression citoyenne ? Comment la légitimité citoyenne est-elle perçue par les élus et les acteurs institutionnels ? Par les citoyens eux-mêmes ? Le cadre de la

---

<sup>40</sup> « Inspiré du mot "nostalgie", ce néologisme inventé en 2003 par le philosophe australien Glenn Albrecht correspond à "l'expérience d'un changement environnemental vécu négativement" ». [https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/27/histoire-d-une-notion-solastalgie-ou-le-mal-du-pays-quand-il-est-bouleverse\\_5442222\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/27/histoire-d-une-notion-solastalgie-ou-le-mal-du-pays-quand-il-est-bouleverse_5442222_3232.html)

concertation et l'espace ainsi alloué à l'expression des citoyens lors d'un processus de concertation permet-il réellement à ce dernier de se prévaloir pleinement de la notion de démocratie ? Quel est l'impact démocratique d'un processus de concertation ? Quel est le rôle de la communication dans un processus de concertation ? A quel stade doit-elle intervenir ? Comment concilier démocratie participative et communication ?

Cet ensemble de problématiques nous amènera à **étudier les dynamiques idéologiques et communicationnelles à l'œuvre dans l'accueil d'un processus de concertation en tant qu'outil de participation démocratique légitime et légitimant, au prisme de la concertation générique sur la poursuite de fonctionnement des réacteurs nucléaires français de 900 MWe au-delà de leur 4<sup>ème</sup> réexamen périodique.**

Afin de répondre à cette problématique, nous partons du postulat que la communication joue un rôle central dans la prise de parole citoyenne liée à l'exercice d'une démocratie participative juste et « légitimante », tout en considérant les diverses difficultés (académiques, empiriques et partisans) liées aux problématiques entourant cette question de la légitimité, tant citoyenne, qu'institutionnelle et politique. Nous établissons également préalablement que la concertation est un processus complexe, traduisant le besoin d'une démocratie participative comme renfort de la légitimité et de l'efficacité de l'action publique et comme moyen d'expression citoyenne légitime, mais que sa mise en exercice fait face à des obstacles idéologiques, pratiques et organisationnels.

Notre proximité professionnelle avec cette concertation et l'un de ses contributeurs, EDF, nous a permis d'appréhender exhaustivement les enjeux, les acteurs, et la diversité des réflexions à l'origine d'un tel processus, ainsi que les stratégies communicationnelles déployées dans ce cadre grâce à une documentation riche, des analyses, ainsi qu'à des échanges dans le cadre professionnel, dont la transcription est soumise au secret professionnel mais dont les grandes lignes seront transmises dans ce mémoire. Nous insistons ici sur l'effort de réflexivité entrepris afin de mener à bien ce travail de recherche : elle a été rendue possible par une mise à distance d'un sujet, pour l'étude duquel nous nous sommes attachés à croiser une pluralité de

sources, tant académiques que médiatiques, complétées par une riche documentation interne et des publications officielles publiques, le tout dans une démarche motivée par la curiosité et la soif d'apprendre.

Afin de contextualiser ce travail de recherche et notre terrain d'étude, nous débuterons par un focus sur le nucléaire et ses enjeux à travers une mise en regard des réactions et des contestations des choix et politiques énergétiques en France.

Nous étudierons ensuite la démocratie participative et les débats entourant son caractère démocratique, en les confrontant à des doctrines et statistiques. Nous analyserons ainsi les « visions académiques » de la démocratie et leur mise en concurrence, avant de mettre en exergue participation et exercice du pouvoir, et enfin d'offrir une perspective de l'offre et de la demande de participation afin d'ancrer notre travail empiriquement.

Une troisième partie traitera de la problématique de la légitimité des différents acteurs de la participation et des dispositifs associés, et de son impact sur la participation, à travers l'étude des violences idéologiques pouvant entourer l'expression citoyenne ou son évocation, mais aussi des controverses sociotechniques associées et des « débats sur les débats » i.e. la mise en cause des dispositifs participatifs en eux-mêmes.

La dernière partie sera consacrée à l'apport citoyen lors d'un processus de concertation et à la communication permettant de générer et de recueillir cet apport, de le faire vivre, et d'en rendre compte dans les enseignements. Il s'agira donc de l'étude, à travers l'analyse critique de notre terrain d'enquête, du rôle de la communication, des dispositifs et canaux mobilisés en amont, durant, et en aval du processus de concertation.

---

# I

---

## **FOCUS SUR LE NUCLEAIRE ET SES ENJEUX : MISE EN REGARD DE LA CONTESTATION DES CHOIX ET POLITIQUES ENERGETIQUES EN FRANCE**

Comme évoqué en introduction, l'énergie d'origine nucléaire représente une importante part du mix énergétique français. En effet, juste avant la crise sanitaire, le nucléaire représentait 70,6 % de la production d'électricité française<sup>41</sup>. Ce chiffre trouve ses fondements dans le rapport de la France à l'énergie nucléaire, dans laquelle elle a massivement investi depuis les années 1970 (sous le mandat présidentiel de Valéry Giscard d'Estaing), dans le but de développer son indépendance énergétique.

Cette proportion, mise en débat dans le contexte de transition énergétique, peut s'inscrire plus largement dans le passage de la société du progrès à celle du risque. En effet, les risques auxquels la société est confrontée ne sont plus issus de la seule nature, mais également induits par la modernisation. De plus, les conséquences visibles des dérèglements environnementaux et la certaine immatérialité de l'industrie nucléaire peuvent générer des doutes et des inquiétudes. « L'anxiété mène au scepticisme<sup>42</sup> » : en somme, beaucoup de réticences, peuvent trouver leur cause – en plus de l'historique du nucléaire militaire – dans le fait que l'invisible inquiète : le fonctionnement d'une centrale est technique, sécurisé, accessible seulement dans le cadre de visites organisées et il est impossible d'observer l'intérieur d'un réacteur en fonction comme l'on observerait un panneau solaire ou une éolienne<sup>43</sup>. Dans le cas de catastrophes, les particules des nuages radioactifs ne se voient pas, se mesurent

---

<sup>41</sup> Source : RTE – Bilan électrique 2019.

<sup>42</sup> Zémor, Pierre. (2015). op.cit. p.1110.

<sup>43</sup> Pour Jérôme Batout (économiste et philosophe) et Michel Guibaut (ancien directeur général du Medef), « rendre à l'énergie sa matérialité dans le paysage est un enjeu fondamental de la transition écologique, de nature à compenser les effets angoissants de la visibilité des dégâts climatiques, et à responsabiliser les humains ». [https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/08/29/rendre-a-l-energie-sa-materialite-dans-le-paysage-est-un-enjeu-fondamental-de-la-transition-ecologique\\_6092659\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/08/29/rendre-a-l-energie-sa-materialite-dans-le-paysage-est-un-enjeu-fondamental-de-la-transition-ecologique_6092659_3232.html)

seulement et, lorsque le futur du nucléaire est évoqué, les échelles temporelles limitent les certitudes et peuvent donner le vertige, voire une sensation de danger. Enfin, la désinformation et le « déni nucléaire » dû à la technicité des technologies semblent participer également à cette dynamique<sup>44</sup>.

Cela implique dès lors une prise en compte de ces incertitudes dans les politiques, grâce à la multiplication des savoirs<sup>45</sup>. C'est pour ce faire que plusieurs acteurs de la sûreté nucléaire, comme les exploitants des installations nucléaires (EDF par exemple), l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), les Commissions locales d'information (CLI) et l'ANNCLI (l'association nationale des comités et commissions locales d'information) ou le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sûreté nucléaire (HCTISN), sont chargés – selon leurs fonctions – de contrôler, d'informer et de débattre des questions relatives aux installations nucléaires.

Il nous apparaît important de souligner, pour les sous-parties qui vont suivre, le caractère sensible du débat sur le nucléaire en France, le fait que l'existence de tels acteurs ne garantit pas l'adhésion systématique des citoyens français au nucléaire, et que même si ils le « soutiennent de plus en plus<sup>46</sup> » et que les discours des pronucléaires se développent dans la presse et sur les réseaux sociaux – notamment autour des questions liées à la transition énergétique –, les opposants font encore entendre leurs voix à l'étranger comme en France.

---

<sup>44</sup> Par exemple, 86 % des Français de 18 à 34 ans pensent que le nucléaire a « un impact néfaste sur le climat ». Source : <https://www.marianne.net/agora/tribunes-libres/la-centrale-nucleaire-la-plus-dangereuse-est-celle-que-lon-ne-construit-pas>

<sup>45</sup> Bourg, Dominique. Joly, Pierre-Benoît. Kaufmann Alain. (dir.). *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*. Presses Universitaires de France, « L'écologie en questions », 2013, 400 pages, p. 17.

<sup>46</sup> Voir : [https://www.lepoint.fr/economie/les-francais-soutiennent-de-plus-en-plus-le-nucleaire-10-03-2021-2417244\\_28.php](https://www.lepoint.fr/economie/les-francais-soutiennent-de-plus-en-plus-le-nucleaire-10-03-2021-2417244_28.php)

## A) Panorama de l'opposition au nucléaire civil en France

Le mouvement antinucléaire trouve sa source au lendemain des bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki, péché originel du nucléaire. Il est alors pacifiste et ne se préoccupe pas des questions liées à l'écologie. Il faudra attendre les années 1970 pour que la question du nucléaire civil soit reliée à un questionnement environnemental écologiste.

En France, la première manifestation contre le nucléaire militaire mobilise près de 80 personnes en 1958, soit une année après le premier incident nucléaire du monde occidental, en Angleterre. Les manifestants s'introduisent alors dans la centrale de Marcoule, productrice de plutonium.

Au mois d'avril 1971 a lieu la première manifestation française contre le nucléaire civil : 1500 personnes se retrouvent à Fessenheim, menées par le Comité pour la sauvegarde de Fessenheim et de la plaine du Rhin. En juillet de la même année, une marche pacifiste de près de 20 000 personnes est organisée au Centre Nucléaire de Production d'Electricité (CNPE) du Bugey. Des scientifiques se rallient à l'opposition en 1975 avec l'« Appel des 400 » et la création du Groupement scientifique pour l'information sur l'énergie nucléaire<sup>47</sup> (GSIEN), déclarant : « Nous pensons que la politique actuellement menée ne tient compte ni des vrais intérêts de la population ni de ceux des générations futures, et qu'elle qualifie de scientifique un choix politique. Il faut qu'un vrai débat s'instaure et non ce semblant de consultation fait dans la précipitation. Nous appelons la population à refuser l'installation de ces centrales tant qu'elle n'aura pas une claire conscience des risques et des conséquences. Nous appelons les scientifiques (chercheurs, ingénieurs, médecins, professeurs) à soutenir cet appel et à contribuer, par tous les moyens, à éclairer l'opinion<sup>48</sup> ». Ce « choix politique » sera un peu plus tard qualifié de « technofascisme<sup>49</sup> », voire d'« électrofascisme » par André Gorz.

---

<sup>47</sup> Le GSIEN travaille de nos jours avec l'ANNCLI et les CLI.

<sup>48</sup> <https://gazettenucleaire.org/gsien.html>

<sup>49</sup> Gorz, André. *Ecologie et Politique*, Seuil, coll. « Points », 1978, p. 9.

Dans une temporalité similaire, 15 000 personnes se rassemblent à Erdeven (Bretagne) entraînant l'abandon du projet de CNPE sur le site. Un an plus tard, ce sont 20 000 militants qui se réunissent pour manifester pacifiquement contre Superphénix, un réacteur de 1220 MWe fonctionnant à l'uranium appauvri et au plutonium et utilisant du sodium pour son refroidissement (surgénérateur à neutrons rapides). L'opposition à Superphénix se poursuivra en 1977 par une manifestation de 60 000 personnes à Creys-Malville (lieu d'implantation du réacteur), durant laquelle un militant trouvera la mort atteint par l'explosion d'une grenade tirée par les forces de l'ordre<sup>50</sup>. Parallèlement, les habitants de la commune de Plogoff et ses alentours se mobilisent durant 5 ans contre un projet de centrale nucléaire sur leur territoire.

#### Plogoff : un évènement emblématique de la lutte citoyenne contre le nucléaire

La mobilisation bretonne contre le projet de CNPE de Plogoff (1975-1980) est un symbole de la mobilisation écologiste et régionaliste : les 2 400 habitants se mobilisent contre le projet en perturbant dans un premier temps le travail des géologues d'EDF, responsables d'effectuer des repérages. En 1978, les mouvements antinucléaires se joignent à la protestation (5000 personnes à Plogoff et 12 000 à Brest une semaine après), et organisent une grande manifestation à Quimper. La population crée un groupement foncier agricole pour lutter contre les expropriations. Les opposants bloquent ensuite leurs mairies afin d'empêcher la tenue de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique du projet de centrale, tout en entravant les voies d'accès pour éviter l'arrivée de mairies mobiles improvisées par les autorités, brûlant des documents officiels, mettant le feu à leurs barricades et luttant contre les forces de l'ordre durant un mois et demi à coup de cocktails molotov, de lancers de pierres, de barricades quotidiennes et de manifestations. La fin de la procédure sera fêtée par près de 100 000 personnes et le projet sera définitivement abandonné en 1981, sous le mandat présidentiel de François Mitterrand<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Voir : <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/superphenix-il-y-quarante-ans-vital-michalon-mourrait-en-manifestant-contre-la-centrale-nucleaire-1501235177>

<sup>51</sup> Informations recueillies *via* un reportage par France 3 Bretagne dans l'émission 19-20 Haute Bretagne du 21 juin 2021.

Les années 1980 confirment le penchant environnemental de l'opposition, en mettant en avant la pollution de l'eau, les accidents reconnus, l'existence de fuites radioactives ou encore en questionnant sur le traitement des déchets radioactifs et le risque encouru par ces derniers. En 1986, la catastrophe de Tchernobyl (à 3 km de Pripiat, en Ukraine) entraîne le rejet d'effluents radioactifs et la méfiance de la population française vis-à-vis du personnel politique communiquant sur l'incident et ses impacts sur le territoire ; méfiance encore d'actualité puisque plus de 70 % des Français déclarent en 2020 qu' « on leur cache la vérité sur les conséquences de l'accident de Tchernobyl<sup>52</sup> ». Le Service Central de Protection contre les Rayonnements ionisants (SCRPI) sera le premier à communiquer sur une hausse de la radioactivité atmosphérique en France, le 30 avril puis le 1<sup>er</sup> mai 1986. Libération évoquera ce fait le jour suivant, mais l'information passera inaperçue car les Français et les services publics font alors majoritairement le pont. Le Ministère de l'agriculture prendra finalement la parole le 06 mai, reprenant le message du SCRPI, mais assurant que « le territoire français, en raison de son éloignement, a été totalement épargné par les retombées de radionucléides consécutives à l'accident de la centrale de Tchernobyl » – tandis que les pays nordiques ou encore l'Allemagne prennent de grandes mesures pour leurs populations. Des relevés sur plusieurs années infirmeront le discours officiel, générant une méfiance de la part de la population, qui finira par diffuser l'idée que les autorités auraient candidement évoqué que le nuage radioactif s'était arrêté à la frontière<sup>53</sup>.

Plusieurs pays européens ont renoncé à la production d'énergie d'origine nucléaire et entamé un processus de sortie du nucléaire.

C'est notamment le cas de l'Autriche, pionnière, qui, soumettant sa première centrale – achevée en 1977 – à un référendum concernant sa mise en service, voit le « non » l'emporter, entraînant le parlement à voter une loi interdisant la construction et

---

<sup>52</sup> Baromètre 2021 « La perception des risques et de la sécurité par les Français » par l'IRSN

<sup>53</sup> Voir : [https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/incendie/incendie-d-un-site-seveso-a-rouen/apres-tchernobyl-les-autorites-francaises-ont-elles-vraiment-pretendu-que-le-nuage-radioactif-s-etait-arrete-a-la-frontiere\\_3641381.html](https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/incendie/incendie-d-un-site-seveso-a-rouen/apres-tchernobyl-les-autorites-francaises-ont-elles-vraiment-pretendu-que-le-nuage-radioactif-s-etait-arrete-a-la-frontiere_3641381.html)

l'exploitation de centrales nucléaires. La Suède prendra elle aussi cette décision par référendum, en 1979. L'Italie choisira la même voie sept ans plus tard, après la catastrophe de Tchernobyl, suivie des Pays Bas en 1994, de la Belgique en 1999, ainsi que de l'Allemagne et de la Suisse en 2011, la même année que la catastrophe de la centrale de Fukushima au Japon, due à un séisme. Ces quatre derniers pays ne voient pas leurs citoyens se soumettre à un référendum et la décision est alors prise par leurs gouvernements respectifs. Quant à lui, le gouvernement japonais fermera dans un premier temps toutes les centrales, avant de les ouvrir à nouveau au grand dam d'une population majoritairement réticente et manifestant régulièrement contre le nucléaire civil depuis la catastrophe.

La Suède et la Belgique possèdent chacune encore 7 réacteurs nucléaires en activité sur leurs territoires et les Pays-Bas n'en ont qu'un mais songent à en reconstruire ; le gouvernement envisage une grande consultation publique sur le sujet. D'autres pays comme la France<sup>54</sup> ou le Royaume-Uni continuent de développer l'énergie nucléaire sur leurs territoires.

En 2011, la catastrophe de Fukushima Daiichi réveille les réticences nées ou renforcées par l'évènement de Tchernobyl : deux semaines après l'incident, 56 % des Français sont inquiets concernant les centrales nucléaires françaises – ce chiffre redescendra à 42 % deux ans après<sup>55</sup>. EDF annonce alors la création de la Force Rapide d'Action Nucléaire<sup>56</sup> (FARN), 300 « pompiers du nucléaire » répartis sur

---

<sup>54</sup> « Il est clair que la France se prépare à construire de nouvelles centrales nucléaires » annonçait le PDG du Groupe EDF en octobre 2019. Voir : [https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/10/17/il-est-clair-que-la-france-se-prepare-a-construire-de-nouvelles-centrales-nucleaires\\_6015922\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/10/17/il-est-clair-que-la-france-se-prepare-a-construire-de-nouvelles-centrales-nucleaires_6015922_3234.html)

<sup>55</sup> Puis le niveau redescendra pour atteindre 42 % en 2013, selon les Sondages Ifop pour Ouest-France du 9 mars 2013.

En 2020, 43 % des Français considèrent le nucléaire comme une énergie d'avenir, et 30 % affirment le contraire : « Jamais le taux d'opposition n'a été aussi bas. Il faut remonter avant 1986, date de l'accident de Tchernobyl, pour retrouver de tels chiffres » selon Didier Witkowski, Directeur des études EDF. L'opinion des Français sur le nucléaire est presque identique à celle de 2008 avant la catastrophe de Fukushima. Ainsi, malgré des oppositions tangibles, nous pouvons souligner « un regain d'intérêt pour le nucléaire », depuis quelques années. Voir : [https://www.lepoint.fr/economie/les-francais-soutiennent-de-plus-en-plus-le-nucleaire-10-03-2021-2417244\\_28.php](https://www.lepoint.fr/economie/les-francais-soutiennent-de-plus-en-plus-le-nucleaire-10-03-2021-2417244_28.php)

<sup>56</sup> « Suite à l'accident de Fukushima, EDF a créé la FARN en 2011 afin de garantir en tout temps la disponibilité de moyens matériels robustes et de ressources humaines qualifiées pour éviter tout rejet dans l'environnement dans le cas d'un accident grave survenu sur une centrale nucléaire. Leur

5 sites sur le territoire et capables d'intervenir en moins de 24h sur n'importe quel site du parc nucléaire français.

Lors du premier anniversaire de l'incident, en 2012, près de 700 manifestants français et allemands défilent en France pour réclamer la fermeture de la centrale de Fessenheim, alors la plus ancienne du parc nucléaire français. D'autres manifestations et blocages de centrales ont alors lieu en Europe, pour contester le nucléaire civil et réclamer un autre modèle énergétique.

Depuis – et malgré l'absence d'incident grave de sûreté en France – de nombreuses manifestations ont encore lieu contre Fessenheim, contre l'enfouissement des déchets nucléaires, ces « déchets éternels<sup>57</sup> » (à l'image du projet CIGEO à Bure, donnant lieu à de violentes réactions des opposants, et des affrontements avec les forces de l'ordre dans un important climat de tension sociale) et contre le nucléaire civil en général, que ce soit lors des anniversaires des catastrophes de Fukushima et de Tchernobyl ou non. Nous pouvons par exemple évoquer les chaînes humaines anti-nucléaires ou encore la « grande marche contre le nucléaire et pour le climat<sup>58</sup> », portée par des associations anti-nucléaires telles que Nucléaire en questions ou Greenpeace, visant respectivement à informer sur le nucléaire et la transition énergétique et, entre autres, à mettre en débat le nucléaire civil dont la technologie dépasse l'échelle temporelle que nous pouvons concevoir

---

mission en situation de crise est de réalimenter la centrale en eau, en air et en électricité de manière à maintenir le bon fonctionnement des installations ». La FARN s'est récemment illustrée, en octobre 2020, par son action lors de la tempête Alex en venant en aide aux populations locales et à EDF Hydro. Pour en savoir plus : <https://www.edf.fr/groupe-edf/nos-energies/carte-de-nos-implantations-industrielles-en-france/centrale-nucleaire-de-paluel/actualites/la-force-d-action-rapide-du-nucleaire-farn-un-groupe-d-intervention-unique-au-monde#:~:text=Suite%20%C3%A0%20l'accident%20de,survenu%20sur%20une%20centrale%20nucl%C3%A9aire>

<sup>57</sup> Rosini, Philippe. « La mémoire lacunaire du nucléaire », *Socio-anthropologie*, 42 | 2020, p. 139.

<sup>58</sup> <http://lagrandemarche.org/>

Notons que dans d'autres marches pour le climat, « la lutte contre l'atome n'a pas été identifiée comme centrale. Le choix a été de se concentrer sur des messages simples pour que tout le monde puisse s'en emparer » selon Elodie Nace, porte-parole de l'ONG Alternatiba. Voir : [https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/07/17/le-nucleaire-est-devenu-un-peril-parmi-tant-d-autres-la-lutte-contre-l-atome-ne-fait-plus-recette\\_6046444\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/07/17/le-nucleaire-est-devenu-un-peril-parmi-tant-d-autres-la-lutte-contre-l-atome-ne-fait-plus-recette_6046444_3244.html)

individuellement ou à la mesure d'une génération i.e. dépasse l'entendement<sup>59</sup> tout en faisant malgré cela indirectement partie du quotidien par sa place dans la politique énergétique française.

## **B) La problématique du mix énergétique français et de sa composition**

Comme évoqué précédemment, le mix énergétique français (aussi nommé bouquet énergétique) est composé principalement d'énergie d'origine nucléaire (près de 70 % en moyenne). Les autres sources d'énergie, à savoir l'hydraulique, le thermique (gaz, fioul, charbon), l'éolien, la biomasse, le solaire et le charbon, les énergies marines ou encore la géothermie font également partie du mix énergétique, mais dans des proportions moindres<sup>60</sup>.

La nationalisation d'EDF en 1946 pour garantir l'indépendance énergétique de la France a finalement fait du Groupe un outil de la politique du « tout nucléaire » (ou presque). La pile Zoé, premier réacteur nucléaire français, est construit deux ans plus tard près de Paris, par une équipe menée par Frédéric Joliot-Curie. En 1955, l'usine d'extraction de plutonium de Marcoule voit le jour et, en 1961, une seconde usine est créée à la Hague. Les premiers réacteurs (dits de 1<sup>ère</sup> génération, et tous à l'arrêt aujourd'hui) sont construits entre les années 1950 et 1960 et permettent la mise en service de la première centrale nucléaire en France – la centrale de Chinon – en 1963. Le parc nucléaire tel que nous le connaissons trouve quant à lui son fondement suite au choc pétrolier de 1973 qui quadruple le prix du pétrole entre octobre 1973 et mars

---

<sup>59</sup> Zonabend, Françoise « L'innommable et l'innommé », dans Beaune J.-C. (dir.), *Le déchet, le rebut, le rien*, Seyssel, Champ Vallon, 1999, p. 90-98.

Voir aussi : Zonabend, Françoise. *La presqu'île au nucléaire*, Paris, Odile Jacob, 1989, 240 p.

<sup>60</sup> En 2020, l'éolien est malgré tout devenue la 3<sup>ème</sup> source d'électricité en France (7,9 %), juste avant l'énergie thermique (7,5 %) et le solaire (2,5 %), et derrière l'hydraulique (13 %). Le nucléaire demeure largement en tête avec une proportion de 67,1 % dans le mix énergétique français, selon le Bilan électrique RTE 2020 dont des extraits sont disponibles en Annexe n°4. Pour suivre en direct la production d'électricité par filière :

<https://www.rte-france.com/eco2mix/la-production-deelectricite-par-filiere>

1974 et pousse la France, ne disposant pas de charbon, de gaz ou de pétrole, à se donner les moyens de son indépendance énergétique. La fin des années 1970 et les années 1980 voient, à travers le plan Messmer, la construction du parc nucléaire français et l'installation des 56 réacteurs actuels<sup>61</sup> (dont 32 réacteurs d'une puissance de 900 MWe, 20 de 1300 MWe, 4 de 1450 MWe, et un de 1600 MWe à venir qui, une fois construit, sera le 57<sup>ème</sup> <sup>62</sup>).

Même si la France a basé son modèle de production énergétique sur le nucléaire, l'urgence climatique donne une impulsion aux énergies renouvelables et à leurs partisans – malgré une énergie française déjà largement décarbonée par la faible émission de gaz à effet de serre du nucléaire<sup>63</sup> –, ce qui, couplé à l'opposition existante au nucléaire civil, impulse de nouvelles dynamiques institutionnelles.

C'est notamment le cas de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE), mise en place en 2016 par l'article 176 et s'inscrivant dans le prolongement de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte datant du 17 août 2015. Cette loi, proposée en 2014 par Ségolène Royal, alors ministre de l'environnement s'attache à définir et à développer un nouveau modèle énergétique pour la France afin de soutenir la « croissance verte » à travers « [l'] action et [la] mobilisation » i.e. la création de nouveaux emplois, l'abaissement de la facture énergétique française et le développement des énergies propres. C'est donc dans ce cadre que la PPE est créée, avec l'objectif d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 – objectif partagé par EDF dont la raison d'être est de « construire un avenir énergétique neutre en CO<sub>2</sub>, conciliant préservation de la planète, bien-être et développement, grâce à l'électricité et à des solutions et services innovants ». Bien que la PPE reconnaisse une place au nucléaire car elle prévoit un programme de travail afin d'instruire l'opportunité de construire de nouveaux réacteurs, le maintien de la stratégie de traitement-recyclage du combustible nucléaire ainsi que le développement du multi-recyclage des combustibles des EPR (moyen terme) et des réacteurs à neutrons rapides (RNR, long terme), elle envisage une réduction de sa part à 50 % à l'horizon 2035 – caractérisée

---

<sup>61</sup> 58 avec les deux réacteurs de Fessenheim arrêtés le 22 février et le 29 juin 2020.

<sup>62</sup> En ligne : <https://www.asn.fr/Informer/Dossiers-pedagogiques/La-surete-des-centrales-nucleaires/Le-parc-francais-des-centrales-nucleaires>

<sup>63</sup> Voir Annexe n°4.

par la fermeture de 14 réacteurs de 900 MWe (12 si l'on considère les réacteurs de Fessenheim fermés en 2020).

Tous les secteurs énergétiques, ainsi que le secteur des transports, de l'agriculture, de l'exploitation forestière et du bâtiment, sont concernés par la PPE, qui préconise des mesures à appliquer et oriente les politiques des pouvoirs publics afin de répondre aux enjeux qu'elle a identifiés.

La PPE a également pour mission de définir des objectifs pour les filières d'énergies renouvelables, en accord avec la protection de l'environnement et la lutte contre le dérèglement climatique. Elle permet l'application de l'Accord de Paris sur le climat, effectif depuis le 4 novembre 2016, et complète la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC).

La PPE et ses objectifs connaissent néanmoins de multiples freins. Par exemple, le lent développement des énergies renouvelables ne permet pas d'assurer immédiatement les besoins énergétiques du territoire français et nécessite pour l'instant encore une majeure partie de la production nucléaire ou le maintien temporaire – et décrié – de sources d'énergie polluantes, comme le charbon. Nous pouvons par exemple citer l'abandon du projet de biomasse et de reconversion de la centrale à charbon de Cordemais à travers le projet Ecomcombust initié en 2015 et arrêté en juillet 2021 par EDF en raison du retrait de son partenaire SUEZ, et de la non-attractivité économique pour les clients de l'énergie qui serait produite à partir des granulés de bois prévus initialement<sup>64</sup>.

Quant à lui, le développement de l'énergie éolienne, qu'il soit sur les terres (onshore) ou en mer (offshore), se heurte également à de nombreux obstacles : opposition de la population dans le cadre d'un débat public ou d'une concertation à l'implantation de parcs éoliens sur les territoires étudiés, perçu et présenté par certains comme un danger pour l'environnement, la biodiversité et le patrimoine français<sup>65</sup>, comme une « supercherie » fracturant la société française<sup>66</sup>, dénonciation

---

<sup>64</sup> Source : veille presse réalisée tout au long de mon alternance.

<sup>65</sup> Voir : <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/stephane-bern-madame-pompili-les-eoliennes-sont-une-negation-de-l-ecologie-20210530>

<sup>66</sup> Voir : ["C'est une supercherie !" : le coup de gueule de Stéphane Bern contre les éoliennes \(europe1.fr\)](https://europe1.fr)

d'un manque d'information (comme le soutient le récent documentaire « éolienne, du rêve aux réalités<sup>67</sup> »), manifestations, remise en question du processus participatif actuel dans les discours officiel (Emmanuel Macron appelle au « cas par cas » et à la concertation<sup>68</sup>, tandis que Barbara Pompili évoque des concertations « mal fait(es)<sup>69</sup> » )...

### **C) La « mise en débat » du nucléaire : tension entre contestation et concertation**

La décision de poursuite ou d'arrêt de l'exploitation des réacteurs nucléaires a été prise par le gouvernement dans le cadre de la PPE. Cette décision a fait l'objet d'un débat public début 2018 et a été rendue publique par Emmanuel Macron le 27 novembre de la même année, dans le cadre de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence<sup>70</sup> et à la sécurité<sup>71</sup> en matière nucléaire énonçant que « L'État définit la réglementation en matière de sécurité nucléaire et met en œuvre les contrôles visant à l'application de cette réglementation. Il veille à l'information du public sur les risques liés aux activités nucléaires et leur impact sur la santé et la sécurité des personnes ainsi que sur l'environnement<sup>72</sup> ». L'Autorité de sûreté nucléaire est aussi responsable – en plus de ses missions de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection –, de l'information du public dans ces domaines où se situe son expertise.

---

<sup>67</sup> En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=Vf9EbpzDvoY>

<sup>68</sup> Voir : <https://www.lesechos.fr/politique-societe/emmanuel-macron-president/climat-la-menace-est-la-reconnait-emmanuel-macron-1334978>

<sup>69</sup> Voir : <https://www.publicsenat.fr/article/politique/barbara-pompili-le-droit-de-veto-sur-les-eoliennes-est-un-cadeau-empoisonne-pour>

<sup>70</sup> La transparence en matière nucléaire est l'ensemble des dispositions prises pour garantir le droit du public à une information fiable et accessible en matière de sécurité nucléaire.

Voir : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006053843/>

<sup>71</sup> Ibid.

La sécurité nucléaire comprend la sûreté nucléaire, la radioprotection, la prévention et la lutte contre les actes de malveillance, ainsi que les actions de sécurité civile en cas d'accident.

<sup>72</sup> Ibid.

Malgré une politique de transparence soutenue par le gouvernement, l'ASN ou par les exploitants<sup>73</sup>, le caractère sensible du nucléaire ne permet pas un accès public à ce qui relève du secret défense et limite parfois les informations concernant le nucléaire civil, pour des raisons de secret industriel. Cela a été le cas lors de la concertation sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe dans le cadre de la phase générique de leur 4<sup>e</sup> réexamen périodique. En effet, certaines interrogations du public, hors du cadre de la concertation ou relatives à des informations à caractère sensible, n'ont pas pu être adressées avec la précision demandée par le public, bien qu'elles aient été mentionnées ultérieurement dans la note d'enseignements d'EDF – qui a souhaité en rendre compte et justifier cette limite dans un souci de transparence et d'exhaustivité<sup>74</sup>. Malgré cette mention et la raison associée, l'absence de réponse à une question formulée par un citoyen s'étant investi dans la concertation a pu créer certaines frustrations. Dans une temporalité similaire, Greenpeace a commandé une étude ainsi que des notes sur la 4<sup>ème</sup> visite décennale des réacteurs nucléaires français de 900 MWe, donnant, entre autres, lieu à un document intitulé « Respect des prescriptions et des exigences de sûreté par EDF : retour d'expérience sur les risques de dérive et de dérogation<sup>75</sup> ».

Cette méfiance dans la concertation touchant au nucléaire dans le cas de Greenpeace, et pouvant être transformée en défiance<sup>76</sup> par les militants anti-nucléaires notamment, apparaît liée à l'histoire du nucléaire français évoquée

---

<sup>73</sup> L'article L. 125-10 du Code de l'environnement consacre un droit à l'information en matière nucléaire s'agissant des « risques ou inconvénients que l'installation peut présenter sur les intérêts protégés et sur les mesures prises pour prévenir ou réduire ces risques ou inconvénients ». (voir les pages 21 et 22 du dossier des enseignements EDF : [https://www.edf.fr/sites/default/files/contrib/groupe-edf/energies/nucleaire/enseignements\\_edf\\_-\\_rp4\\_900.pdf](https://www.edf.fr/sites/default/files/contrib/groupe-edf/energies/nucleaire/enseignements_edf_-_rp4_900.pdf) )

<sup>74</sup> Le cadre de la concertation et la communication l'entourant est étudiée dans la partie IV de ce mémoire.

<sup>75</sup> En ligne : [https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2020/02/2019-WISE-Paris-De%CC%81rives-De%CC%81lais-Nucl%C3%A9aire.pdf?\\_ga=2.28272572.1264065118.1628764926-1927826954.1628764926](https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2020/02/2019-WISE-Paris-De%CC%81rives-De%CC%81lais-Nucl%C3%A9aire.pdf?_ga=2.28272572.1264065118.1628764926-1927826954.1628764926)

<sup>76</sup> L'expression d'une certaine défiance à l'encontre de la concertation ou de certains de ses acteurs (EDF, certaines Commissions Locales d'Information) durant les réunions de la concertation a été relevée par les garantes de la concertation dans leur bilan, p.17: « expression de positions parfois clivées (au Bugey, à Bordeaux) et d'expressions de défiance, soit à l'encontre d'EDF, soit à l'encontre de la concertation et de la position de certaines CLI ». En ligne : <https://concertation.suretenucleaire.fr/media/default/0001/01/c153a874ab447b443ad6f57233c570a3bc269184.pdf>

précédemment. En effet, le choix du nucléaire n'a pas requis l'avis direct des citoyens : il a été décidé par leurs représentants élus i.e. par le gouvernement français de l'époque et, malgré le souhait de François Hollande de sortir progressivement du nucléaire<sup>77</sup>, continue d'être encouragé de nos jours par le Président de la République Emmanuel Macron, qui évoque le nucléaire comme « une chance » pour la France<sup>78</sup>.

Ainsi, même si la concertation a montré que les riverains des installations nucléaires apparaissent globalement favorables au nucléaire, et que les opposants ont été invités à s'exprimer librement, les doutes dans un tel dispositif peuvent persister chez certains citoyens. En effet, un scepticisme dans le processus participatif peut augurer chez certains citoyens l'impression d'une absence de remise en question du nucléaire civil et un flou concernant les marges de manœuvre considérées, encore plus lorsqu'il s'agit de l'apport démocratique aux différents sujets touchant cette source complexe de production d'énergie.

Globalement, nous supposons que ce rapport complexe à la participation touchant le domaine du nucléaire est renforcé par le caractère sensible du thème, mais aussi par l'articulation délicate entre démocratie et débat public. « Même lorsqu'on a satisfait aux exigences d'un honnête et sérieux débat public, rien ne prémunit le décideur du mécontentement d'une minorité. Souvent, celle-ci nie l'existence de la concertation, tant qu'elle n'obtient pas gain de cause<sup>79</sup> » : pourquoi certains opposants participeraient-ils à un débat public organisé par des acteurs vis-à-vis desquels ils éprouvent une grande méfiance ou luttent depuis des années<sup>80</sup> ? Pour apporter leur

---

<sup>77</sup> Durant son mandat, la défiance des Français envers le nucléaire civil passe de 35 % (2012) à 46 % (2018). Voir : [https://www.lepoint.fr/economie/les-francais-soutiennent-de-plus-en-plus-le-nucleaire-10-03-2021-2417244\\_28.php](https://www.lepoint.fr/economie/les-francais-soutiennent-de-plus-en-plus-le-nucleaire-10-03-2021-2417244_28.php)

<sup>78</sup> « Là où les autres pays ont des mines de charbon ou importent beaucoup de gaz - ce qui est un hydrocarbure et a un bilan carbone qui est mauvais, nous, on a la chance d'avoir le nucléaire historique ». <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/energie-la-france-a-une-chance-c-est-le-nucleaire-declare-emmanuel-macron-20210727>

<sup>79</sup> Zémor, Pierre. (2015). op.cit. p. 1106.

<sup>80</sup> Les appels au boycott sont courants dans le « réseau » antinucléaire : la Commission de recherche et d'information indépendantes sur la radioactivité (CRIIRAD) a par exemple boycotté le débat public sur le Plan de Gestion des Matières et Déchets Radioactifs (PNGMDR) en l'accusant de « désinformation », lutté – aux côtés d'autres associations comme Les Amis de la Terre ou Réseau Sortir du nucléaire – contre le HCTISN et appelé au boycott lors d'une des seize réunions publiques de la concertation de notre terrain d'étude (qui a malgré tout pu être maintenue). Voir : <http://www.criirad.org/index.html>  
[https://www.criirad.org/Dechets-radioactifs/2019-05-01\\_cp\\_debat-pngmdr.pdf](https://www.criirad.org/Dechets-radioactifs/2019-05-01_cp_debat-pngmdr.pdf)

Pierre au débat et espérer changer les choses. Mais si ces militants ne font pas confiance au processus de participation démocratique, quel intérêt auraient-ils à se plier à ce dernier ? Pour certains, aucun hormis essayer de dénoncer le système choisi pour encadrer la démarche s'il leur paraît inadapté ou mensonger ; sinon, la poursuite de la lutte classique s'offre à eux.

C'est ce rapport complexe de la participation à la démocratie que nous allons maintenant étudier en analysant les différentes théories entourant la participation dans la sphère démocratique et ses représentations (démagogie et lobbying déguisé ? éthique et véritable démocratie ?), tout en apportant des éléments concernant l'offre et la demande de participation.

## II

# LE CARACTERE DEMOCRATIQUE DE LA PARTICIPATION : ENTRE DOCTRINES ET STATISTIQUES

La manière de considérer la démocratie et, plus précisément, ce qu'elle devrait être, fait débat. Comme évoqué précédemment, il faut en effet que les citoyens aient une certaine confiance dans le système démocratique à l'œuvre et ses mécanismes pour y prendre part et s'exprimer i.e. pour y participer pleinement et exercer le pouvoir qui devrait leur revenir : l'étymologie du terme « démocratie » convoque du grec ancien les mots *dêmos* (peuple, population, territoire d'une communauté) et *kratos* (autorité ou pouvoir).

Les termes « participation » et « démocratie » sont souvent rapprochés et liés, que ce soit dans le monde académique ou dans les discours politiques. Par exemple, la littérature scientifique en langue anglaise convoque souvent simultanément les deux termes : selon *Google Scholar*, 1 600 000 des 2 640 000 textes scientifiques en anglais contenant le terme « participation » mentionnent aussi celui de « démocratie » – soit une proportion d'environ 60 %<sup>81</sup>.

Vue à travers le prisme de la participation, la démocratie a deux principales fonctions selon Luigi Bobbio : légitimer et évaluer la participation<sup>82</sup>. Mis ensemble sous le terme de démocratie participative, ces deux concepts et les opportunités qu'ils offrent alors s'intégreraient pleinement à la vie publique, apprivoisés par l'ensemble de ses acteurs<sup>83</sup>. Ce rapport entre les deux concepts et son bienfondé est néanmoins soumis au débat académique, opposant, sous le prisme de la démocratie participative, « bonne démocratie » et manipulation des masses. En effet, les définitions mêmes de ce qui constitue une « bonne » démocratie tendent académiquement à diverger,

---

<sup>81</sup> Bobbio, Luigi. « Démocratie », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.  
En ligne : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/democratie>.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Voir : Barber, Benjamin. *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997 [1984], 330 p.

rejetant la participation pour ne pas risquer d'ébranler la démocratie telle qu'elle est ou, au contraire, l'incluant sous ses diverses formes à un processus démocratique jugé juste, comme autant « d'écoles de la démocratie » générant tolérance, respect et défendant l'intérêt général<sup>84</sup>. Les critiques de la démocratie perdurent de nos jours, à la lumière des débats et conflits sociétaux entre expression et répression, nouvelles approches soutenant la démocratie participative et négation de l'apport citoyen au profit des élites.

Cette dernière idée d'un système participatif profitant au pouvoir constitue une autre dynamique défiant un possible apport de la démocratie participative au processus démocratique. Cette idée peut trouver une origine dans le ressenti de l'impact citoyen. « On se méfie des cénacles d'experts et des procédures occultes de décision<sup>85</sup> ». En effet, considérer la participation et ses offres comme des instruments de l'élite pour légitimer à couvert son pouvoir décisionnel et actionnel peut être un biais, caractérisé par de la méfiance : « poichè è difficile distinguere i profeti veri dai falsi, è bene avere in sospetto tutti i profeti<sup>86</sup> ». Transformée en défiance, cette méfiance initiale pourrait entraver le rapport des citoyens à la participation et, *in fine*, leur rôle d'acteurs de la démocratie.

Au contraire, une confiance dans un processus participatif juste pourrait théoriquement permettre l'expression libre des citoyens et leur pleine contribution à la démocratie. Néanmoins, il apparaîtra clairement dans cette partie que le rapport entre la confiance des citoyens dans le système démocratique et leur participation à ce dernier n'est pas manichéen et est loin d'être évident. Ainsi, le rapport entre l'offre et la demande de participation est un élément riche et complexe, que nous proposerons d'étudier après une analyse des visions académiques de ce qui constitue une « bonne » démocratie et une proposition de réflexion sur la possible perception

---

<sup>84</sup> Gourgues, Guillaume & Sainty, Jessica. « La démocratie participative peut-elle convaincre la population de participer ? Analyse d'une enquête par sondage », 2019, p.2.  
En ligne : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02310931v2>

<sup>85</sup> Zémor, Pierre. (2015). Op.cit. p.1110.

<sup>86</sup> « Puisqu'il est difficile de distinguer les vrais prophètes des faux, méfions-nous de tous les prophètes », *in* Lévi, Primo. *Se questo è un uomo (Si c'est un homme)*, Editions Pocket, 1947, 213 p.

citoyenne des processus et dispositifs<sup>87</sup> participatifs comme autant d'artifices du pouvoir en place.

### **A) Des visions académiques de la « bonne démocratie » en concurrence**

La concertation s'inscrit dans une dynamique de participation à visée démocratique. En effet, chacun est libre de participer et les apports des citoyens sont pris en compte dans la ou les décision(s) finales. Cependant, plusieurs visions académiques se font concurrence dans la définition normative de ce qui constitue une « bonne démocratie<sup>88</sup> ».

En 1947, l'économiste Joseph Schumpeter concevra la bonne démocratie comme une compétition entre élites au sein d'un système institutionnel ne permettant aux citoyens aucune autre participation directe que le vote, abstention ou non<sup>89</sup>. Cela reviendrait, dans le cadre de la concertation, à ne pas l'organiser ou à laisser l'intégralité du pouvoir du débat à des représentants élus par les citoyens, sans possibilité d'action directe hormis celle du vote pour ces représentants. Une seconde option, bien que peut-être audacieuse pour cette théorie limitant l'expression citoyenne, serait d'organiser une consultation sans obligation de retour aux participants. Une autre critique liée à la vision de la nécessité d'élites établit que la participation reflète une certaine gêne vis-à-vis de la démocratie, et *in fine*, l'affaiblit en ne représentant que les citoyens les plus actifs et engagés, créant ainsi

---

<sup>87</sup> Voir : Cohen, Joshua & Fung, Archon. 2004, « Radical Democracy », *Swiss Political Science Review*, 10 (4), 2004, pp. 169-180.

<sup>88</sup> Gourgues, Guillaume. « Critique de la participation », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.  
En ligne : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/critique-de-la-participation>.

<sup>89</sup> Voir : Schumpeter, Joseph. A. *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Editions Payot, « Bibliothèque historique », 1990 [1947], 451 p.

la vision d'une société binaire<sup>90</sup> traduite par la tension entre populistes et élites (les fameux « 1 % »). Cette tension entre le peuple engagé et ses représentants, reflet d'une « crise de la représentation<sup>91</sup> », risque alors d'entraîner une défiance favorisant *in fine* les croyances et remettant en cause la rationalité<sup>92</sup>, formant un cercle vicieux. Cela s'est récemment illustré par la campagne présidentielle menée par Donald Trump aux Etats-Unis ou par le fait que les Français s'identifient avant tout « au peuple » selon IPSOS<sup>93</sup>, se détachant progressivement des institutions et de leurs messages ; les antivaccins constituent un exemple actuel de ce phénomène, que nous pourrions également illustrer par la suppression de l'ENA survenue suite aux multiples demandes formulées par les citoyens lors du Grand Débat<sup>94</sup>).

Cette possible surreprésentation des citoyens déjà engagés et sensibles au système démocratique au détriment du « peuple » sceptique peut notamment être renforcée, voire engendrée, de nos jours par l'inadéquation des dispositifs communicationnels et expressifs mis à disposition de citoyens ne disposant pas de la même propension à s'exprimer ou des mêmes outils (fracture numérique par exemple), ce qui renforce ce sentiment d'exclusion de l'espace public au sens habermassien<sup>95</sup>. Ainsi, l'idée d'un citoyen fortement engagé dans les affaires publiques, alors dit

---

<sup>90</sup> « Démocratie, l'état d'urgence. Pierre Rosanvallon », *Sciences Humaines*, vol. 325, no. 5, 2020, pp. 15-15.

<sup>91</sup> Voir : Rosanvallon, Pierre. *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, 379 p.

<sup>92</sup> Présentation de Brice Teinturier pour IPSOS lors d'un séminaire professionnel le 16 mars 2021.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> L'Ecole Nationale d'Administration constitue l'un des symboles de la « noblesse d'Etat », au profit des « héritiers de la culture dominante » selon Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, dans leur ouvrage *Les héritiers* (1964). Selon Annick Girardin, « La critique de l'ENA est facile ; c'est un repoussoir classique pour tous les populistes » (2016).

Voir : <https://www.leparisien.fr/politique/suppression-de-lena-5-minutes-pour-comprendre-une-mesure-symbolique-08-04-2021-AOPRBQSJUNDJZCMA3TG2WDEV34.php>

<sup>95</sup> Selon Alain Létourneau (2001), « l'espace public, c'est un ensemble de personnes privées rassemblées pour discuter des questions d'intérêt commun. Cette idée prend naissance dans l'Europe moderne, dans la constitution des espaces publics bourgeois qui interviennent comme contrepoids des pouvoirs absolutistes. Ces espaces ont pour but de médiatiser la société et l'État, en tenant l'État responsable devant la société par la *publicité*, la *Öffentlichkeit* dont parlait Kant. », in Lits, Marc. « L'espace public : concept fondateur de la communication », *Hermès, La Revue*, vol. 70, no. 3, 2014, p.77.

« citoyen total<sup>96</sup> », a été critiquée académiquement, et l'engagement direct des citoyens a même parfois été décorrélé du niveau élevé d'instruction civique<sup>97</sup>.

Quant à elle, l'implication du plus grand nombre de citoyens possible dans la démocratie, alors « participative » et luttant contre « l'apathie<sup>98</sup> », sera défendue dans les années 1970, correspondant davantage au sens étymologique que les théories évoquées ci-dessus. Cette théorie proposera d'englober le plus de citoyens possibles dans les espaces sociaux constituant la société, comme la famille, l'école ou le travail. De plus, John Dewey soutenait déjà en 1927<sup>99</sup> que l'amélioration des méthodes, des conditions du débat et de la discussion était primordiale dans un système démocratique : pour lui, converser est la marque de la participation et la démocratie n'existe pas sans cette dernière, ce qui rejoint Pierre Rosanvallon lorsqu'il affirme que « la démocratie doit se définir comme une façon permanente de négocier, discuter et argumenter avec la société<sup>100</sup> ».

Cette vision d'une démocratie inclusive et participative rejoint ici l'objectif de la concertation sur la poursuite de fonctionnement des réacteurs nucléaires de 900 MWe, pour laquelle une plateforme en ligne a été développée et rendue accessible à l'échelle nationale, en même temps qu'étaient organisées des réunions et des débats physiques à l'échelle territoriale.

Ces deux familles de théories cohabitent encore de nos jours, portées par des théoriciens différents. Pour certains, dans la lignée de Joseph Schumpeter, la participation peut être dépeinte comme un trouble potentiel<sup>101</sup> de la démocratie, si le

---

<sup>96</sup> Voir : Dahl, Robert. « Hierarchy, Democracy and Bargaining in Politics and Economics », In Eulau H. (dir.), *Political Behaviour*, Glencoe, The Free Press, 1956.  
Dahrendorf Ralf., « Citizenship and Beyond : The Social Dynamics of an Idea », *Social Research*, Vol. 41, n° 4, 1974, pp. 673-701.

<sup>97</sup> Voir : Almond Gabriel A., Jennepin D, Verba Sidney. *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, In Revue française de sociologie, 1965, 6-1. pp. 98-99.

<sup>98</sup> Voir : Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, 122 p.

<sup>99</sup> Dewey, John. *Le public et ses problèmes*, trad. J. Zask, Pau, Publications de l'Université de Pau Farrago / Léo Scheer, 2003 [1927], p. 198.

<sup>100</sup> Voir : Rosanvallon, Pierre. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Coll. Les livres du Nouveau monde Paris, Seuil, 2008, 384 p.

<sup>101</sup> Voir : Rancière, Jacques. *La Haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005, 106 p.

peuple à qui le rôle politique est offert se révolte, décide de changer le système ou, par exemple, de le réformer i.e. remet en cause l'ordre établi et la stabilité institutionnelle préalable. L'appréhension de révolutions ou de révoltes ne connaissant pas d'autre issue que le changement a pu se caractériser par la crise des Gilets Jaunes<sup>102</sup> et leurs manifestations, « formes éminentes d'expression, de participation et de gouvernement démocratique<sup>103</sup> ». Dans ce cas, l'expression démocratique a « exigé le retrait de la civilité<sup>104</sup> », et, dans une dynamique pouvant presque s'apparenter au jeu de la poule mouillée<sup>105</sup>, a finalement poussé le gouvernement à prendre des résolutions pour apaiser les tensions.

Rappelons que la démocratie participative, défendue par le modèle d'inclusion du plus grand nombre de citoyens et dont les récentes applications surviennent en réponse à un recul de la confiance des citoyens dans les élites, est définie par le politologue Loïc Blondiaux comme « l'ensemble des dispositifs, politiques, démarches qui visent à associer les citoyens au processus de décision politique » dont le but est de « renforcer la légitimité et l'efficacité de l'action publique<sup>106</sup> ». Ainsi, soutenir une démarche participative s'appuie surtout sur le souhait de mettre en œuvre une action démocratique et d'élargir la démocratie par cette action, en lui donnant un « nouvel esprit<sup>107</sup> » comme les acteurs à l'origine de la concertation ont souhaité le faire. Il est néanmoins important de souligner que la simple participation des citoyens ne suffit pas à garantir le caractère démocratique de la démarche puisque sans dialogue approfondi entre acteurs intéressés ou aux opinions divergentes, le débat s'éteint et une sorte de consensus le remplace : « Un pouvoir n'est désormais considéré comme pleinement démocratique que s'il est soumis à des épreuves de contrôle et de

---

<sup>102</sup> Représentant « la multitude des situations diverses d'invisibilité » selon Pierre Rosanvallon. « Démocratie, l'état d'urgence. Pierre Rosanvallon », op.cit.

<sup>103</sup> Salát, Orsolya. *The Right to Freedom of Assembly: A Comparative Study*, Oxford, Hart Publishing, 2015, p. 284.

<sup>104</sup> Schudson, Michael. « La conversation n'est pas l'âme de la démocratie », *Participations*, 2012/2 (N° 3), p. 236.

<sup>105</sup> En théorie des jeux, la poule mouillée peut s'illustrer par deux automobilistes fonçant l'un vers l'autre : celui qui cède est une poule mouillée, puisque c'est lui qui a pris la décision d'éviter la collision, qui a cédé.

<sup>106</sup> Voir : [La démocratie participative par Loïc Blondiaux | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](#), mars 2021.

<sup>107</sup> Voir : Blondiaux, Loïc. *Le Nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, 112 p.

validation à la fois concurrentes et complémentaires de l'expression majoritaire<sup>108</sup> ». De ce fait, la participation doit permettre aux citoyens de délibérer, dans une démarche « éthique<sup>109</sup> », « épistémique » – car ils produisent des opinions et des décisions prises en s'informant rationnellement – et, enfin, « démocratique » (inclusion égale de chacun) afin d'être légitime<sup>110</sup>. L'exigence de telles conditions peut entraîner un questionnement quant à leur respect et générer une vision percevant la démocratie participative comme un instrument du pouvoir, servant alors ses propres intérêts au détriment des contributions citoyennes.

## **B) La participation, un processus au service du « pouvoir » ?**

Deux problématisations de la participation cohabitent académiquement, convoquant le concept foucauldien de « gouvernementalité » : d'une part, une vision « citoyenne » dans laquelle la participation est intégrée à la démocratie comme une norme ; d'autre part, une vision « critique » qui perçoit les dispositifs participatifs comme des symptômes de l'histoire du gouvernement des hommes<sup>111</sup>. C'est cette seconde proposition que nous proposons d'analyser principalement dans cette partie afin d'apporter quelques éléments sur les potentielles limites des processus participatifs, ou de leur perception.

John Dewey écrivait en 1927 : « Il est impossible aux intellectuels de monopoliser le type de connaissance devant être utilisé pour la régulation des affaires communes. Plus ils en viennent à former une classe spécialisée, plus ils se coupent de la connaissance des besoins qu'ils sont censés servir<sup>112</sup> ».

---

<sup>108</sup> Rosanvallon, Pierre. (2008), op.cit.

<sup>109</sup> Voir : Steiner, Jürg & al. *Deliberative Politics in Action : Analyzing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 208 p.

<sup>110</sup> Roussin, Juliette. « Délibérer à l'épreuve de la démocratie », *Participations*, vol. 6, no. 2, 2013, p. 221.

<sup>111</sup> Sauvêtre, Pierre. « La problématisation de la participation à travers l'histoire de la gouvernementalité », *Participations*, vol. 6, no. 2, 2013, p. 57.

<sup>112</sup> Dewey, John. (2003) [1927], op.cit, p. 197.

Cette assertion trouve encore de nos jours un écho puisque les citoyens prenant part à une démarche participative ont toujours besoin d'informations afin de mener leur raisonnement de façon rationnelle et produire un sens « épistémique » à la délibération (plus haute forme de débat), comme évoqué précédemment. Ne pas garantir l'accès aux informations clés à la compréhension est ainsi un instrument de pouvoir et de censure. C'est pour cela que le travail sur la concertation relative au 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MWe ainsi que sur la concertation préalable naissante portant sur le projet de Piscine d'entreposage centralisée de combustible ont nécessité et nécessitent respectivement un grand travail de communication et de vulgarisation scientifique.

Malgré ce travail, la sensibilité d'un sujet comme le nucléaire – dont les choix politiques n'ont que peu consulté ou concerté la population –, demeure. A cela s'ajoute le fait que le personnel politique reste déprécié par les Français qui, en dépit d'une amélioration progressive de l'opinion, restent majoritaires à penser que les hommes et les femmes politiques sont corrompus, servent leurs propres intérêts et estiment leurs idées mal représentées au sein d'un système démocratique qu'ils jugent majoritairement dysfonctionnel – bien qu'ils soutiennent malgré tout que le régime démocratique est irremplaçable et le meilleur système possible<sup>113</sup>... Cet ensemble d'éléments permet à une certaine critique d'émerger ; critique que l'on retrouvera incontestablement dans l'étude académique de la participation.

*Plusieurs niveaux de participation citoyenne ont été mis en lumière par la sociologue Sherry R. Arnstein<sup>114</sup> :*

- La manipulation ou « non-participation » : donner l'illusion aux citoyens d'une association à la discussion ;
- La « Coopération symbolique » : informer ou consulter ;
- Le cas de figure où les citoyens sont « partenaires » de l'action publique : ils exercent alors une vraie influence citoyenne.

---

<sup>113</sup> Présentation de Brice Teinturier pour IPSOS lors d'un séminaire professionnel le 16 mars 2021.

<sup>114</sup> Arnstein, Sherry R. « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, 1969, pp. 216-224.

Selon l'échelle ci-dessus, les autorités organisatrices de la concertation composant notre terrain d'étude « coopèrent symboliquement » avec les citoyens en exerçant leurs missions quotidiennes, et les rendent « partenaires » dans le cadre de la concertation (à plus forte raison si leurs apports font partie de la décision finale). Cette décision finale ne dépend, cependant, pas des citoyens et reste soumise à des cadres institutionnels fixes. Ces derniers sont reliés à une certaine domination politique et, plus précisément en France, à une culture politique verticale caractérisée par une forte incarnation des élus, une concentration et une personnalisation des pouvoirs au sein des exécutifs, ainsi qu'une tendance majoritaire à imposer son point de vue à son adversaire<sup>115</sup>. Cela favorise l'émergence de mobilisations citoyennes, dont les symptômes sont hérités de la « crise de la gouvernementalité » que Michel Foucault décrivait dès les années 1970 et qui a aidé à la construction d'une démocratie perçue comme plus égalitaire<sup>116</sup>. Nous pouvons, pour ancrer ce concept dans l'actualité, rapprocher cette crise des nombreuses manifestations ayant eu lieu contre les injonctions liées à la pandémie de la COVID-19 (port du masque, vaccination rendue obligatoire et pass sanitaire...), la GPA (Gestation pour Autrui), ou encore contre la réforme des retraites.

Concernant le nucléaire français, en plus des oppositions classiques en lien avec les revendications écologistes ou les risques, le lien d'EDF avec l'Etat – actionnaire principal – peut entraîner chez certains citoyens la vision d'une dépendance du Groupe dans ses choix stratégiques<sup>117</sup> : des réticences et de la méfiance peuvent émerger puisque la stratégie gouvernementale semble, pour l'instant, toujours favorable à laisser une part nucléaire conséquente dans son mix énergétique ; stratégie dont le Président de la République s'est fait le porte-drapeau. Malgré ces considérations, et bien que les garantes de la concertation sur la poursuite de fonctionnement des réacteurs nucléaires de 900 MWe aient indiqué dans leur bilan avoir observé « l'expression de positions parfois clivées [...] et [...] de défiance, soit

---

<sup>115</sup> Voir : [La démocratie participative par Loïc Blondiaux | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](https://vie-publique.fr/la-democratie-participative-par-loic-blondiaux), mars 2021.

<sup>116</sup> Voir : *Monod, Jean-Claude. L'Art de ne pas être trop gouverné, Seuil*, « L'ordre philosophique », 324 p.

<sup>117</sup> Ce biais est par exemple apparu dans les contributions citoyennes au Grand Débat.

à l'encontre d'EDF, soit à l'encontre de la concertation<sup>118</sup> [...] », ces positions n'ont, selon elles, pas perturbé la tenue des réunions publiques et l'expression de leurs participants<sup>119</sup>.

L'ensemble des caractéristiques évoquées ci-avant peut ainsi favoriser la perception citoyenne d'une certaine reproduction d'un système déjà établi, basé sur un pouvoir entre les mains d'élites i.e. s'apparenter à la simplification d'une reproduction des dynamiques permettant l'autorité institutionnalisée du pouvoir contrôlant, et, dans certains cas, entraîner une perception des dispositifs participatifs comme autant de stratégies démagogiques servant une sorte de « lobbying déguisé » dont ses acteurs déploieraient « en général ce qu'ils consentent en particulier » (*paradoxe de Bossuet* selon Pierre Rosanvallon<sup>120</sup>), consentant ainsi à un système inégalitaire.

Dès lors, des auteurs ont apparenté la participation à « une simple diversification des instruments du pouvoir<sup>121</sup> » et mis en avant le fait que les dispositifs de la participation pouvaient ne pas tenir compte des inégalités de classe, ou de genre<sup>122</sup>, ne permettant donc pas une représentation optimale favorable au recueil de l'ensemble des opinions citoyennes, et générant, *in fine*, une dynamique de pacification<sup>123</sup> et de gommage des luttes idéologiques pourtant existantes, comme les

---

<sup>118</sup> Bilan des garantes de la concertation, p.17. En ligne :

<https://concertation.suretenucleaire.fr/media/default/0001/01/c153a874ab447b443ad6f57233c570a3bc269184.pdf>

<sup>119</sup> « [...] la réunion de Porte-Lès-Valence a donné lieu à une action de boycott à l'appel de la CRIIRAD, avec présence de manifestants à l'extérieur de la salle, mais sans perturbation ». Ibid.

<sup>120</sup> Drevon, Bernard. « *La société des égaux*. Pierre Rosanvallon, Paris, coll. « Les livres du nouveau monde », Seuil, 2011, 432 pages, ISBN : 978-2-0210-23473 », *Idées économiques et sociales*, vol. 167, no. 1, 2012, p. 78.

<sup>121</sup> Voir : Gourgues, Guillaume. (2013), op.cit.

Blatrix, Cécile. « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, 2009, p. 97.

Gaxie, Daniel. « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », In Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie, *La Gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, pp. 249-273.

<sup>122</sup> Voir : Sanders, Lynn. « Against Deliberation », *Political Theory*, vol. 25, n° 3, 1997, pp. 347-376. Young, Iris M. *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 528 p.

<sup>123</sup> Voir : Fraser, Nancy. « Rethinking the Public Sphere : A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy », *Social Text*, n° 25-26, 1990, pp. 56-80.

Mouffe, Chantal. « Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism », *Political Science Series*, n° 72, 2000, pp. 1-17.

nombreuses manifestations, dénonciations du politique et autres expressions de la « contre-démocratie<sup>124</sup> », le démontrent.

Enfin, il apparaît selon la Commission nationale du débat public (CNDP) que le droit à la participation ait récemment été remis en cause par une loi<sup>125</sup>. En effet, la loi ASAP, loi d'Accélération et Simplification de l'Action Publique, publiée au Journal officiel le 08 décembre 2020 à la suite du Grand Débat National, pourrait constituer un danger pour la participation citoyenne puisque cette « nouvelle étape de la transformation de l'action publique<sup>126</sup> » ayant pour but de « rapprocher l'administration du citoyen, [de] simplifier les démarches des particuliers et [de] faciliter le développement des entreprises, en accélérant les procédures administratives<sup>127</sup> », réduit les délais initiaux. Ces délais ont pour fonction de permettre l'information et la participation du plus grand nombre. Leur réduction simplifie donc le processus participatif, ce qui limite les possibilités d'apports citoyens à la décision, comme explicité dans l'encadré ci-dessous.

Dans une lettre adressée aux députés le 23 septembre 2020, Chantal Jouanno, présidente de la CNDP relève dans l'amendement numéro 628 une « disposition contraire au fondement même de la participation du public dans le domaine environnemental » à savoir la remise en cause de l'opportunité de débattre d'un projet et de peser sur la décision. Cet amendement autorise notamment l'Etat à engager une procédure de mise en concurrence afin d'attribuer un projet de parc éolien offshore avant la fin du débat public, ce qui renvoie un message de non prise en compte de l'avis et de la participation des citoyens, et remet *in fine* en cause la participation institutionnelle qui pourrait être qualifiée par les opposants de factice et d'inutile.

Un autre amendement (le numéro 700), réduisant à deux mois (au lieu de quatre initialement) le délai d'expression du public pour demander une concertation sur un

---

<sup>124</sup> Voir : Rosanvallon, Pierre. *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006, 352 p.

<sup>125</sup> Voir : <https://www.debatpublic.fr/projet-de-loi-asap-720>

<sup>126</sup> Voir : <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2020-02-05/acceleration-et-simplification-de-l-action-publique>

<sup>127</sup> Ibid.

projet, restreindrait, quant à lui, une récente avancée sur les droits du public datant de 2016 et le « droit d'initiative » citoyen.

Cette loi a donc pour effet de rétrécir le droit à la participation selon la CNDP, qui « alerte sur le risque de régression du droit à l'information et à la participation », droit pourtant reconnu par la Constitution, mais possiblement affaibli ici par le gouvernement : comme l'énonce le Rapport gouvernemental « La gouvernance concertée » (2010), « vouloir comprimer les délais de concertation aura souvent pour seul effet de rendre plus difficile l'appropriation ultérieure des décisions par les parties prenantes<sup>128</sup> ».

Dès lors, nous pouvons nous demander quel usage est fait de ce droit à la participation par les citoyens. Leur est-il naturel de participer ? La participation et sa mise en place, malgré les critiques académiques et sociales existantes, séduisent-ils le public ?

### **C) Mise en perspective de l'offre et de la demande de participation : un difficile état des lieux**

La participation citoyenne aux processus de démocratie participative n'est pas évidente à évaluer. Certains auteurs mettent en avant qu'une « bonne » démocratie pour les citoyens serait une « démocratie discrète<sup>129</sup> » à savoir système qui ne les sollicite pas excessivement puisqu'il n'a pas besoin de leur participation pour être juste et efficace : la confiance que les citoyens mettent dans le système démocratique est alors inversement proportionnelle à leur volonté d'y participer. Nous pourrions rapprocher cette relation de la phrase suivante de Pierre Rosanvallon, extraite de l'ouvrage *La société des égaux* : « la citoyenneté politique progresse en même temps

---

<sup>128</sup> Badré, Michel. De Fleurieu Agnès. Juffé, Michel. *La gouvernance concertée*, Paris, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Rapport n° 006766-00, mars 2010, 384 p. En ligne : [006766-00-a-05\\_rapport \(developpement-durable.gouv.fr\)](http://006766-00-a-05_rapport(developpement-durable.gouv.fr))

<sup>129</sup> Voir : Hibbing, John & Theiss-Morse, Elizabeth. *Stealth Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 285 p.

que régresse la citoyenneté sociale<sup>130</sup> », mettant ici en avant que le déséquilibre entraîne une montée de la citoyenneté politique, en réponse à une citoyenneté sociale en berne, donc de dysfonctionnements de l'Etat-Providence<sup>131</sup>. Ainsi, les citoyens ne seraient enclins à participer que si la démocratie est défailante ; la participation traduit donc ici un système démocratique problématique qui ne génère pas de confiance. La thématique de la confiance dans le système démocratique et sa crise actuelle évoquée précédemment est donc ici un facteur de la participation citoyenne : plus la confiance serait haute, moins les citoyens ressentiraient le souhait de participer, et inversement.

Il apparaît néanmoins utile de mettre cette proposition en exergue avec une autre théorie, afin de la nuancer. Dans l'optique d'une confiance mitigée par exemple, une envie floue de se voir offrir davantage d'opportunités de participation ne serait pas nécessairement synonyme de participation une fois les possibilités de cette dernière offerte : la théorie d'une mobilisation majoritaire de citoyens déjà actifs dans le système politique se confirme notamment dans les travaux de Bowler, Donovan et Karp<sup>132</sup>. Selon eux, la méfiance des citoyens envers les groupes d'intérêt et les élus entraîne le souhait d'avoir accès à de nouveaux dispositifs de participation, mais ne garantit pas leur usage puisque ce souhait semble davantage motivé par un désir d'éprouver le gouvernement, de le surveiller, que de renverser véritablement les pratiques décisionnelles<sup>133</sup>. Comme l'énonçait Pierre Rosanvallon en 2002 lors de sa leçon inaugurale au Collège de France, nous pourrions dire ici que la démocratie semble osciller entre « le rêve du bien » et la « réalité du flou ». Nous proposons ici d'illustrer ce phénomène par l'analyse suivante : une fois les citoyens les plus engagés ayant participé, les autres citoyens à la vision floue de la participation pourraient être qualifiés de « passagers clandestins », profitant des effets de la participation des « citoyens délibérants<sup>134</sup> » au même titre que ces derniers, mais rassurés par le fait d'avoir eu la

---

<sup>130</sup> Drevon, Bernard. (2012), op.cit. p. 78.

<sup>131</sup> Voir : Rosanvallon, Pierre. *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981, 183 p.

<sup>132</sup> Bowler, Shaun. Donovan, Todd. Karp, Jeffrey. « Enraged or Engaged ? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies », *Political Research Quarterly*, 60 (3), 2007, pp. 351-362.

<sup>133</sup> Gourgues, Guillaume & Sainty, Jessica. (2012), op.cit. p.4.

<sup>134</sup> Young, Iris M. « Activist Challenges to Deliberative Democracy », *Political Theory*, 29 (5), 2001, pp. 670-690.

possibilité de participer, d'avoir « le pouvoir d'arrêter le pouvoir », pour paraphraser Montesquieu. Cela peut souligner le fait que l'adéquation entre la demande (par les citoyens) et l'offre de participation (par les institutions, les autorités ou le gouvernement par exemple) n'augure pas forcément une participation proportionnelle.

*« Comment étudier les effets potentiels de l'offre de participation publique sur la demande sociale de participation<sup>135</sup> ? »*

En complément, et dans la même lignée que les analyses liant information, intérêt pour la participation et méfiance du public envers le pouvoir et ses mécanismes, une analyse menée par G. Gourgues et J. Sainty<sup>136</sup> à partir d'une enquête de 2009 du programme COGNI (IEP de Grenoble) permet d'évaluer le rapport des citoyens à la démocratie participative<sup>137</sup>.

Cinq profils se dégagent après avoir posé deux questions portant sur la démocratie participative, l'une sur le thème et l'autre sur l'offre : « avez-vous déjà entendu parler de démocratie participative, c'est-à-dire de démarches qui visent à associer les citoyens aux prises de décisions ? », puis, « connaissez-vous des exemples de ce type de démarches dans votre région ? » (l'échelle locale est ici considérée comme plus accessible) aux interrogés ayant déjà entendu parler de démocratie participative i.e. ayant répondu « oui » à la première question.

Des phrases à réfuter ou à valider sont ensuite soumises à ceux ayant répondu « oui » puis « non » (39,3 %, soit une minorité de l'échantillon) i.e. ne connaissant la démocratie participative que de nom, ainsi qu'à ceux ayant répondu « oui » puis cité des exemples de démarches (8,2 %) : « ces démarches améliorent les décisions politiques » ; « ces démarches permettent de mieux comprendre les attentes des citoyens » ; « ces démarches sont de la poudre aux yeux » et « ces démarches servent

---

<sup>135</sup> Gourgues, Guillaume & Sainty, Jessica. (2012), op.cit.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ibid.

Mené à partir de 2006, ce programme d'enquête a été mené par l'IEP de Grenoble. L'enquête de 2009, analysée ici, considère un échantillon de 1213 personnes, représentatif de la population française (en termes d'âge, de genre et de niveau de diplôme). Le questionnaire comporte 100 questions et dure en moyenne 27 minutes.

surtout à améliorer la popularité des dirigeants ». Ceux ayant répondu « non » à la première question ne sont ici pas pris en compte.

Ces phrases mènent à 5 profils (voir Annexe n°5 pour plus de détails) :

	Profils d'opinion		Connaissance de la démocratie participative		
	Effectifs	%	Thème	Offre	Total
Profil délibératif complet	114	21,0	20,3%	24,7%	21,0%
Profil délibératif partiel	105	19,4	18,0%	25,8%	19,4%
Profil discret complet	61	11,3	11,1%	11,8%	11,3%
Profil discret partiel	107	19,7	20,0%	18,3%	19,7%
Profil hésitant	155	28,6	30,5%	19,4%	28,6%
Total	542	100%	100%	100%	100%

Ces profils, reliés aux premières questions, indiquent *in fine* que :

- Ceux connaissant le plus la démocratie participative (même s'ils ne sont pas majoritaires), sont les plus favorables à cette dernière.
  - Il existe malgré tout une hésitation globale parmi les connaisseurs (à hauteur de 67,7 %).
- Finalement, ces résultats réfutent l'idée d'une grande adhésion ou d'un important rejet de la démocratie participative, et relèvent l'existence d'importantes nuances ne permettant pas d'établir une corrélation systématique entre connaissance du dispositif et certitude de son bienfondé, bien qu'un biais favorable soit malgré tout établi entre la connaissance du dispositif et de son offre<sup>138</sup> et une faible hésitation quant à ce dernier.
- Par ailleurs, un rapprochement de ces données avec l'intérêt pour la politique des personnes interrogées montre que l'hésitation s'atténue avec le degré d'engagement, que ce soit en faveur ou en défaveur de la démocratie participative.
  - Un rapprochement des mêmes données avec le niveau de diplôme montre que plus l'individu a un niveau de diplôme élevé, plus il est favorable à la démocratie participative.

<sup>138</sup> Ibid.

Même si un tiers de cette catégorie d'interrogés ne cite pas réellement de dispositif ou évoquent des expériences comme le référendum militant sur la privatisation de La Poste, alors d'actualité, c'est-à-dire des expériences hors du champ institutionnel.

Ainsi, l'étude ci-dessus montrant que les citoyens au fait de la démocratie participative et de son offre, diplômés et intéressés par la politique (conditions sociales dites favorables) sont statistiquement les plus enclins à considérer son bienfondé et son utilité<sup>139</sup>, confirme quantitativement les théories évoquées précédemment concernant la participation plus évidente des citoyens déjà engagés et/ou disposant du plus d'informations. L'hésitation, bien qu'importante et témoignant du flou entourant la notion de démocratie participative, semble diminuer à mesure que le degré d'engagement politique augmente, comme avec le niveau de diplôme (où elle se transforme alors en avis favorable).

A cela peut être ajouté un complément concernant l'importance accordée aux enjeux participatifs par les citoyens. En effet, Loïc Blondiaux rapproche le manque de considération pour les enjeux à une difficile mobilisation des citoyens, renforcée par le fait qu'ils ne se sentiraient pas toujours concernés, ou enclins à consacrer leur temps à une démarche participative<sup>140</sup>. Ce dernier point peut, d'une part, être assimilé à une méconnaissance de la participation et de ses formes – dont les origines pourraient ici trouver leur source dans une retenue d'informations de la part du pouvoir et faire, à nouveau, écho à la citation de John Dewey introduite dans la partie précédente, et au nécessaire accès à l'information du public pour garantir une démarche « épistémique » dans sa délibération. D'autre part, cela pourrait témoigner d'un faible intérêt pour le politique, que l'offre de participation et sa promotion ne parviendraient pas à contrer.

Ainsi, comme de nombreuses théories l'ont dépeint, la démocratie participative tend à mobiliser principalement certaines catégories de citoyens<sup>141</sup>, non représentatifs de la société et il n'est pas aisé (voire impossible) de provoquer la participation de tous – à l'image des élections où l'abstention demeure.

---

<sup>139</sup> On pourrait parler ici de « public attentif », selon la pensée d'Annick Percheron.

Voir : Percheron, Annick. « Les Français et l'Europe : acquiescement de façade ou adhésion véritable ? Note de recherche », *Revue française de science politique*, 41 (3), 1991, pp. 382-406.

<sup>140</sup> Voir : [La démocratie participative par Loïc Blondiaux | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](#), mars 2021.

<sup>141</sup> Voir : Rui, Sandrine. *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin, 2004, 263 p.  
Lefebvre, Rémi. 2007, « Non-dits et point aveugle de la démocratie participative », in Robbe F. (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 33-58.

Afin de lutter contre un certain fatalisme, nous souhaitons tout de même rappeler que les mobilisations citoyennes, manifestations et groupements d'intérêt citoyens hors des cadres institutionnels, constituent une forme de participation à ne pas omettre, à l'image des manifestants de la CRIIRAD évoqués précédemment : ces formes d'expression citoyenne ne prennent pas les mêmes cadres ou codes – qu'elles défendent des idées antagonistes, nuancées ou purement critiques – mais restent légitimes, de par leur caractère expressif et engagé, si elles ne censurent pas l'expression des citoyens empruntant les canaux institutionnels. En quelque sorte, certains citoyens définissent simplement leurs propres règles du jeu pour s'exprimer et, dans certains cas, leur désobéissance civile rappelle le principe du concept de démocratie, à savoir « l'expression égale et inconditionnelle de chacun » : « loin de marquer un rejet ou une marge du politique, les actes de désobéissance en appellent à une extension des droits et des libertés qu'une démocratie devrait assurer à ses citoyens<sup>142</sup> ».

Dans la pratique, la question de la légitimité (des citoyens, des institutions, ou des dispositifs mis en place) et des formes qu'elle prend est un facteur à considérer si l'on souhaite étudier les dynamiques à l'œuvre dans des dispositifs tels que ceux mis en place dans un processus de concertation.

---

<sup>142</sup> Laugier, Sandra. « La désobéissance comme principe de la démocratie », *Pouvoirs*, vol. 155, no. 4, 2015, p. 54.

### III

## ETUDE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA LEGITIMITE ET DE SES IMPACTS

De récents travaux sur la démocratie participative insistent sur une réforme nécessaire des institutions démocratiques de manière à accroître les possibilités de participation citoyenne<sup>143</sup>, mais même si la participation n'est pas optimisée, elle a déjà été multipliée par sept sur les trois dernières années et il apparaît que 58 % des projets soumis à la participation sortent modifiés par les propositions du public à l'issue des débats publics<sup>144</sup>. De telles statistiques sont encourageantes mais encore faut-il que les différentes parties prenantes des projets participatifs soient et se perçoivent comme légitimes afin de développer positivement cette dynamique.

La légitimité, du latin *legitimus* signifiant « fixé par les lois, conforme aux lois », est un concept utilisé en ce moment même par le gouvernement concernant l'instauration d'un pass sanitaire. Nous avons évoqué en introduction et dans la partie précédente la légitimité des élus, qui apparaît être en crise et à laquelle diverses mobilisations citoyennes répondent : « le jugement n'appartient pas aux seuls hommes politiques, aux journalistes, aux hommes d'État ou de pouvoir, il est l'activité d'un public qui assiste, est témoin et juge<sup>145</sup> ». Néanmoins, bien que la légitimité du personnel politique soit remise en cause, ouvrant la voie à de nouvelles démarches participatives pouvant être perçues comme salutaires pour la démocratie et son fonctionnement, nous avons vu dans la partie précédente que de tels dispositifs pouvaient être soumis à critique, et ne pas trouver l'audience citoyenne souhaitée.

---

<sup>143</sup> Synthèse 2020 de l'OCDE : *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques – La vague délibérative*.

En ligne : <https://www.oecd.org/gov/open-government/OCDE-Participation-citoyenne-innovante-et-nouvelles-institutions-d%C3%A9mocratiques-2020.pdf>

Voir : Pateman, Carole. « Participatory Democracy Revisited », *Perspectives on Politics*, vol. 10, n° 1, 2012, pp. 7-19.

<sup>144</sup> Intervention de Chantal Jouanno, Présidente de la CNDP, lors des Rencontres Nationales de la Participation (RNDP) 2020 – Grande Plénière « La démocratie bousculée » – Table ronde 1.

<sup>145</sup> D'Almeida, Nicole. *La société du jugement*, Paris, Éditions Armand Colin, 2007, p.12.

En effet, malgré l'instauration de nouveaux modes de participation à la démocratie et l'offre de nouvelles opportunités pour les citoyens, la problématique de la légitimité persiste et s'étend. La tendance de certains politiques de se réclamer de la « normalité » (François Hollande) ou de créer un parti puis un Gouvernement composé de citoyens à priori apolitiques et « ordinaires<sup>146</sup> » (En Marche !) dans une stratégie pouvant paradoxalement s'apparenter à une sorte d' « évitement du politique<sup>147</sup> » ne suffit pas à circonscrire la crise de la légitimité, et peut même l'accroître. De ce fait, la confiance dans les élus et ceux que nous avons nommé les « élites » est variable<sup>148</sup> et peut finalement influencer sur la participation. Néanmoins, cette légitimité en crise n'est pas unilatérale et il convient aussi d'évoquer la légitimité des citoyens

—  
qui selon Aristote ont par définition « la faculté de participer au pouvoir délibératif »<sup>149</sup>  
— à participer à la démocratie, dans une acception large du terme de participation démocratique.

Nous évoquerons ici l'existence de scepticismes concernant la participation citoyenne à la prise de décision, qu'ils soient formulés académiquement, par le pouvoir ou par les citoyens eux-mêmes. Nous accorderons ensuite un temps à l'étude des controverses sociotechniques et nous pencherons sur ce qu'elles recouvrent dans le cadre d'une démarche participative. Enfin, nous proposerons une analyse des dispositifs mis en place dans le cadre de démarches participatives, en évoquant précisément les débats sur le débat i.e. la mise en cause et la critique des dispositifs participatifs, à la lumière des réflexions précédentes.

---

<sup>146</sup> Voir : Clarke, John. « L'enrôlement des gens ordinaires. L'évitement du politique au cœur des nouvelles stratégies gouvernementales ? », *Participations*, vol. 6, no. 2, 2013, pp. 167-189.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Présentation de Brice Teinturier pour IPSOS lors d'un séminaire professionnel le 16 mars 2021 : selon les récents sondages IPSOS, 3 % des Français seulement ont « très confiance » dans le gouvernement, et 30 % « confiance ». 42 % n'ont, quant à eux, « plutôt pas confiance » et 25 % « pas du tout confiance » dans le gouvernement.

<sup>149</sup> Aristote, *Politiques*, III, 1275b.

## **A) Existence d'un scepticisme quant à la participation des citoyens dans la prise de décision : violences idéologiques**

Nous avons évoqué précédemment la critique parfois portée sur la figure du « citoyen total », citoyen engagé quotidiennement dans les affaires publiques. Sans tomber forcément dans de telles extrémités, il est important d'explicitier que l'expression citoyenne et les formes qu'elle revêt peuvent se heurter à des résistances, d'origines internes ou externes.

*Le traitement médiatique du terme de « démocratie participative » lors des débats présidentiels de 2007*

Le flou entourant la définition du terme « démocratie participative », évoqué en 2007 par la candidate Ségolène Royale – qui défendait déjà un an plus tôt dans la presse que les citoyens étaient « très fins, cultivés et très politiques » et qu'elle « [croyait] à la légitimité de leur participation<sup>150</sup> » – a été entretenu par les médias. En effet, un traitement médiatique hasardeux du sujet a permis à une foule d'adversaires et de sceptiques de caricaturer publiquement ce concept inclusif, le comparant par exemple à du « populisme », le rapprochant d'une « démocratie d'opinion<sup>151</sup> » ou encore, en qualifiant les jurys citoyens (existant pourtant depuis les années 1970 aux Etats-Unis et en Allemagne) de « tribunaux maoïstes » ou de « soviets<sup>152</sup> ».

Loïc Blondiaux cristallise ces phénomènes et dynamiques de la manière suivante : « Les propos tantôt condescendants, tantôt incendiaires et injurieux portés par certains éditorialistes, grands intellectuels ou responsables politiques à l'encontre des « jurys de citoyens » ou des « débats participatifs » projetés ou mis en place par Ségolène Royal n'ont eu qu'un seul vrai mérite : celui de rappeler que l'idée même d'une

---

<sup>150</sup> Citation provenant de l'hebdomadaire *Le Nouvel Observateur* du 6 Avril 2006.

<sup>151</sup> Blondiaux, Loïc. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, vol. 50, no. 2, 2007, p. 118.

<sup>152</sup> Ibid.

intervention légitime des citoyens « ordinaires » dans l'action publique ou dans l'élaboration d'un projet politique n'allait nullement de soi dans certains milieux<sup>153</sup> ».

Ainsi, cet exemple constitue un indicateur des réticences et des oppositions à l'inclusion institutionnelle des citoyens aux décisions en France.

Les illustrations médiatiques que nous avons présentées dans l'encadré ci-dessus sont ainsi le reflet d'une pensée toujours d'actualité, pouvant s'apparenter à une certaine « haine de la démocratie<sup>154</sup> » ne reconnaissant pas la possible existence dans le « cadre participatif » de locuteurs-interlocuteurs ratifiés qui seraient de simples citoyens (les cantonnant au mieux à des auditeurs-spectateurs ratifiés, au pire à des auditeurs-spectateurs non autorisés, et ne considérant pas la possibilité d'un cadre participatif mouvant permettant d'alterner les rôles<sup>155</sup>).

Dans la même lignée, il apparaît que la non-adéquation entre la « démocratie-régime » (acception politique) et la « démocratie-société » (l'égalité sociologique des conditions selon la définition de Tocqueville<sup>156</sup>), ainsi que les inégalités qu'elle génère peuvent être consenties, comme l'illustre Pierre Rosanvallon à travers son propre *paradoxe de Bossuet* – précédemment évoqué – énonçant que « les contemporains déplorent en général ce qu'ils consentent en particulier ». Nous pourrions ainsi formuler l'hypothèse qui suit : les acteurs au pouvoir influant sur la démocratie, s'ils participent à reproduire les inégalités, pourraient pousser les citoyens à adopter en réponse une vision fataliste<sup>157</sup> ou passive en réponse à ce manque de considération pour leur participation, dépeinte en filigrane comme illégitime. Cette première hypothèse de

---

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Voir : Rancière, Jacques. (2005), op.cit.

<sup>155</sup> Goffman, Erving. *Façons de parler*, trad. de l'anglais par A. Kihm, Paris, Éd. de Minuit, 1987 [1981], 280 p.

Les locuteurs-interlocuteurs ratifiés sont habilités à prendre la parole et à la recevoir, les auditeurs-spectateurs ratifiés sont des témoins actifs et les auditeurs-spectateurs non autorisés sont des témoins passifs ou des intrus.

<sup>156</sup> Drevon, Bernard. (2012), op.cit. p. 78.

<sup>157</sup> La CNDP, dans sa critique de la loi ASAP, relève que l'entrave à la participation peut conforter les opposants à toute forme institutionnelle de la démocratie participative qui estimerait alors que « cela ne sert à rien ».

réaction peut se traduire par le retrait de l'espace public des citoyens affectés. Se percevoir, consciemment ou non, comme non-influent sur les décisions du fait d'un système sur lequel aucune prise citoyenne ne paraît en réalité possible ou même souhaitable peut entraîner une résignation. Ne pas donner aux citoyens les moyens ou la reconnaissance nécessaires pour rendre audible leur expression censure finalement la participation citoyenne, tout en confortant l'idée que ces démarches se réclamant de la démocratie participative ne sont que la « continuation du marketing politique par d'autres moyens<sup>158</sup> ». L'information « représente [donc] un nouveau droit dans le contrat entre l'Etat et la nation<sup>159</sup> », obligeant « le pouvoir à descendre de son piédestal<sup>160</sup> ».

Une telle censure s'exprime à plus forte raison dans le cas des publics dits éloignés ou empêchés, qui, déjà fragilisés voire marginalisés dans leur rapport à l'espace public et la « conquête de la parole<sup>161</sup> », se trouvent condamnés à l'invisibilité si aucune action en mesure de faciliter leur inclusion ou leur simple accès aux dispositifs participatifs n'est envisagée (d'autant que de telles mesures ne sont pas nécessairement difficiles à mettre en œuvre : des incitations, une diversité des formes d'intervention ou encore des aménagements horaires peuvent raisonnablement être envisagés). Une négligence de ces publics, en plus de remettre en cause le bienfondé de la démarche participative et de renforcer le fait que la majeure partie des participants sont des citoyens déjà intégrés au monde politique (par leur engagement, leur éducation ou les informations dont ils disposent), est porteuse de violences idéologiques et symboliques et peut véhiculer l'idée d'une exclusion au seuil de l'espace public par les dominants *via* l'humiliation<sup>162</sup>. Dans un tel cas de figure, la participation n'est pas encouragée, voire empêchée, et le public peut s'auto-censurer s'il estime qu'il est mis de côté, entraînant une sorte de prophétie autoréalisatrice qui

---

<sup>158</sup> Blondiaux, Loïc. (2007), op.cit. p. 122.

<sup>159</sup> Ollivier-Yaniv, Caroline. « La communication publique communication d'intérêt général et exercice du pouvoir », Stéphane Olivesi éd., *Sciences de l'information et de la communication*. Presses universitaires de Grenoble, 2014, p. 99.

<sup>160</sup> Rosanvallon, Pierre. (2006), op.cit. p. 310.

<sup>161</sup> Motta, Alessio. « Mépris et répression de la prise de parole en public. Construction d'une domination symbolique profane dans une copropriété et dénonciation publique », *Participations*, vol. 9, no. 2, 2014, p. 71.

<sup>162</sup> Ibid. p. 92.

renforce le phénomène : « si les hommes définissent des situations comme réelles, alors elles sont réelles dans leurs conséquences<sup>163</sup> ». Pour reprendre une citation de Ségolène Royale, partisane des démarches participatives, énonçant que « le peuple s'intéresse à la politique quand la politique s'intéresse à lui<sup>164</sup> », le peuple s'intéresse à la démocratie participative quand la démocratie participative s'intéresse à lui.

Dans le cas où les citoyens participent malgré tout, le souhait d'une « intelligence collective » dont ressortirait le meilleur peut se heurter à des moments de conflits où chaque acteur agit en fonction de ses intérêts, générant des rapports de force<sup>165</sup>. Dans cette perspective, la question de la légitimité persiste dans le fait que la prise de décision reste l'apanage des décideurs classiques. Même si dans la plus heureuse des configurations (comme la concertation) ces derniers se doivent de rendre des comptes au public et de justifier leur décision à la lumière de l'apport citoyen<sup>166</sup>, il peut être reproché le contenu même sur lequel il est « demandé » aux citoyens de s'exprimer : les enjeux mis en débat ne constituent souvent pas « l'essentiel » mais plutôt « l'accessoire, l'accompagnement<sup>167</sup> », ce qui, *in fine*, ne renvoie pas l'image d'un réel impact du public et peut créer de la déception chez ceux qui pensaient s'exprimer sur le cœur d'un sujet ou avoir le pouvoir de changer réellement les choses<sup>168</sup>. Ces derniers peuvent alors, au mieux, se retrouver à mimer par leur participation une lutte de principe, sans, au fond, avoir de vraie velléité de renversement de l'ordre établi, « sans trop y croire ». L'explicitation du cadre est donc essentielle et constitue une information devant d'être accessible à tous afin que le

---

<sup>163</sup> Berger, Mathieu & De Munck, Jean. « Présentation. Participer, entre idéal et illusion », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 46-1, 2015, p. 18.

« Robert K. Merton (1948) a appliqué aux situations de discrimination les enseignements du théorème (pragmatiste) de William Isaac Thomas (Thomas/Thomas, 1928 :571-572) ».

Ici la perception des citoyens de leur traitement agit sur leurs capacités citoyennes.

<sup>164</sup> Citation de Ségolène Royale lors de son discours du 26 octobre 2006 à Paris.

<sup>165</sup> Subra, Philippe. (2018), op.cit.

<sup>166</sup> Notons que le contraire peut ici être traduit comme une violence : ne pas accuser réception d'un investissement est une violence communicationnelle.

<sup>167</sup> Blondiaux, Loïc. (2007), op.cit. p. 126.

<sup>168</sup> Des expériences comme le Grand Débat ou la Convention citoyenne sur le climat ont finalement pâti d'un « effet d'annonce » dont il ne reste que peu de choses selon Eric Piolle, Maire de Grenoble. Rencontres Nationales de la Participation (RNDP) 2020 – Grande Plénière « La démocratie bousculée » – Table ronde 1.

public puisse s'exprimer en connaissance de cause et connaître ses véritables marges de manœuvre ; à défaut, une rétention de ces informations pourrait s'apparenter à une stratégie d'évitement et créer des « zones d'ombres<sup>169</sup> » favorisant les discours dénonciateurs et fragilisant finalement la participation dans son ensemble.

Cette problématique des marges de manœuvre se retrouve dans les procédures des processus participatifs favorisant parfois certaines modalités d'expression en dépit d'autres. Une critique est notamment formulée<sup>170</sup> concernant l'expression individuelle que requièrent majoritairement les processus participatifs, liés au désir d'un « public démocratique » conventionnel, qui pourrait amener à discréditer les groupes organisés comme les partis, les syndicats ou les associations<sup>171</sup> et les expressions démocratiques qu'ils choisissent – qu'elles soient en accord ou désaccord avec les dispositifs proposés. Ainsi, la lutte dite organisée, traduite par exemple en communiqués, lettres ouvertes ou manifestations, s'intégrerait difficilement à la démocratie participative et à sa vision institutionnalisée. A l'image du vote blanc ou de l'abstention – non pris en compte comme forme d'expression légitime du suffrage universel –, ces formes adoptées en réponse à ce que leurs acteurs jugent comme étant une trahison des idéaux démocratiques, ne sont que peu reconnues, voire réprimées dans leurs expressions les plus extrêmes. Il apparaît pourtant, selon P.K. Eisinger, que les formes contestataires sont favorisées par un système conciliant ouverture (opportunités politiques) et fermeture (accès limité à ces opportunités)<sup>172</sup> – système pouvant correspondre à celui que nous connaissons, ce qui rend théoriquement la contestation légitime. Comme l'explicitent Henry David Thoreau et Ralph Waldo Emerson dans leurs théories sur la désobéissance civile, de telles actions traduisent le fait que les acteurs optant pour une forme divergente de participation ne se reconnaissent pas dans l'Etat et ses procédures et ne souhaitent pas s'exprimer à

---

<sup>169</sup> Barbier, Rémi & Larrue, Corinne. « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, vol. 1, n°1, 2011, p. 96.

<sup>170</sup> Blondiaux, Loïc. (2007), op.cit. p. 124.

<sup>171</sup> Bourdieu, Pierre. « Le mystère du ministère ; Des volontés particulières à la "volonté générale" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140, 2001, p. 9.

<sup>172</sup> Revillard. Anne. « La sociologie des mouvements sociaux : structures de mobilisations, opportunités politiques et processus de cadrage », 2003, p. 4.

En ligne : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01141740/document>

travers les cadres qu'il définit<sup>173</sup> : ils ne trouvent pas légitimes le cadrage imposé du débat, le sujet en lui-même ou ont « le sentiment que les questions politiques n'ont plus rien à voir avec les problèmes qui affectent l'existence<sup>174</sup> » et souhaitent participer différemment à la démocratie.

Enfin, les décideurs « doivent accepter d'être réellement influencés. Les participants doivent pouvoir débattre de l'utilité et de la forme du projet. [...] Le cahier des charges doit être négociable. Le fond du projet doit être négociable<sup>175</sup> ». : le non-négociable devrait, idéalement, avoir sa place et la remise en cause de l'objet même d'une concertation devrait pouvoir être possible, sans se voir qualifié de « transgression des rôles<sup>176</sup> ». Globalement, l'ensemble de l'argumentaire citoyen doit être considéré dans la prise de décision pour légitimer les apports des participants et garantir le bienfondé de la démarche dans un cycle vertueux : « Si d'un "oui, mais" seul est pris en compte le "oui", c'est le dispositif lui-même qui est remis en cause<sup>177</sup> ».

## **B) Le nœud gordien de la légitimité induit par l'existence de controverses sociotechniques**

Définies par les Mines Paris-Tech comme « un débat qui engage des connaissances scientifiques ou techniques non stabilisées et qui conduit à des affaires embrouillées, mêlant des considérations juridiques, morales, économiques et sociales<sup>178</sup> »,

---

<sup>173</sup> Laugier, Sandra. (2015), op.cit. p. 45.

<sup>174</sup> Renault, Emmanuel. *L'expérience de l'injustice. Reconnaissance et clinique de l'injustice*, La Découverte, 2004, p. 70.

<sup>175</sup> Hatzfeld, Hélène. « Partager les savoirs : quelle légitimité ? », *Le sujet dans la cité*, vol. 4, no. 2, 2013, p. 47.

Document « Les conditions minimum requises pour une démarche participative crédible », distribué par le médiateur lors de la formation « Concertation et projets urbains : exemples opérationnels », atelier « Projet urbain le Carré de Soie à Vaulx-en-Velin », organisée par l'association Les Robins des Villes, Mairie annexe-centre social de Vaulx-en-Velin, 23.05.2007.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Joly, Pierre-Benoît & Marris, Claire. « La participation contre la mobilisation ? Une analyse comparée du débat sur les OGM en France et au Royaume-Uni », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, no. 2, 2003, p. 205.

<sup>178</sup> Voir : <https://controverses.minesparis.psl.eu/>

les controverses sociotechniques mettent en exergue la problématique de la légitimité. Cela peut impliquer le fait que la « production de connaissances » a lieu « dans des contextes d'action dont les méthodes, normes de preuve, pratiques, valeurs et objets sont divers et changent au cours du temps<sup>179</sup> », ce qui implique par conséquent une nécessaire « reconnaissance de la diversité des lieux et des acteurs de production de connaissances » dans une exigeante logique du *care*<sup>180</sup> i.e. qui considère la complexité, le contexte et les tâtonnements inhérents à la relation entre la science et la société (à l'opposé d'une dynamique de contrôle).

La récente crise de la COVID-19 permet d'illustrer le phénomène de controverse sociotechnique dans l'actualité, d'autant plus forte que les citoyens ont été dépossédés de la participation à une quelconque décision du fait de l'urgence<sup>181</sup> : malgré le développement rapide de vaccins, les Français n'ont pas plus confiance dans la science qu'avant la crise et près de 50 % d'entre eux « estiment que les scientifiques ne sont pas d'accord entre eux car certains défendent des intérêts privés »<sup>182</sup>. Un autre cas, que l'on pourrait qualifier d'historique, permet cette fois-ci d'illustrer le lien entre participation et controverses sociotechniques : le débat sur les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) en France.

En 1997, le gouvernement établit que le débat sur les biotechnologies est « trop étroit, trop confidentiel » puisqu'il est alors « réservé aux spécialistes ». Il organise donc, malgré l'opposition du Président de l'Assemblée Nationale, un débat public énonçant que pour « prendre en compte les aspects éthiques, environnementaux et sociaux des biotechnologies, de nouvelles formes d'élaboration des décisions doivent être imaginées » et que « l'établissement d'une démarche sur le mode de la "démocratie participative" est nécessaire afin de favoriser l'information et le débat, ouvert et contradictoire sur les choix scientifiques en suscitant le dialogue entre citoyens et experts ». Cette initiative – bien que critiquée par des associations l'accusant d'être

---

<sup>179</sup> Joly, Pierre-Benoît. « Sciences EN sociétés, pour une logique du *care* », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 21, no. 4, 2013, p. 361.

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>181</sup> Intervention de Julien Talpin, sociologue au CNRS, lors des Rencontres Nationales de la Participation (RNDP) 2020 – Conférence « L'important c'est de participer : regard critique de la participation ».

<sup>182</sup> Présentation de Brice Teinturier pour IPSOS lors d'un séminaire professionnel le 16 mars 2021.

une tentative de manipulation de l'opinion publique, et affaiblie par l'absence de communication du gouvernement sur la façon avec laquelle il comptait procéder à l'intégration des apports citoyens – a été relayée médiatiquement et a même été prise comme exemple par certains acteurs<sup>183</sup>.

Même si, dans ce cas, la démarche n'a pas fait l'unanimité – que ce soit par son caractère innovant, le caractère sensible du sujet, la dimension scientifique du débat ou simplement par sa forme ou sa mise en œuvre –, elle a eu le mérite de proposer de concilier participation citoyenne et controverse scientifique sur la place publique.

Considérons maintenant le domaine du nucléaire, où la science et ses représentants possèdent un poids très important et dans lequel la concertation relative au 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MWe s'inscrit. De par la sensibilité du sujet et les débats l'entourant historiquement, nous pouvons relever un certain nombre de problématiques donnant lieu à des controverses sociotechniques. Par exemple, le traitement des déchets nucléaires et leur stockage au long cours représentent un enjeu de taille dont dépend la crédibilité des acteurs du secteur et constitue actuellement l'argument le plus fort contre le nucléaire<sup>184</sup> : gérer les déchets de l'industrie nucléaire et prouver la possibilité d'un « retour à l'herbe » i.e. l'évacuation de la totalité des infrastructures, équipements et matières après un démantèlement<sup>185</sup> n'est pas chose aisée et reste un sujet mobilisant tant les scientifiques que les opposants au nucléaire civil. De fait, l'industrie nucléaire est une industrie de long-terme. La maîtrise des risques, garantie pour l'instant par les instances responsables de les évaluer et de les adresser, peut paraître plus incertaine si l'on transpose les savoirs actuels aux générations lointaines et à ce qu'elles pourraient en faire : comment, par exemple, transmettre les savoirs et garantir la

---

<sup>183</sup> Joly, Pierre-Benoît & Marris, Claire. (2003), op.cit. p. 201.

<sup>184</sup> Le risque d'accident et le coût du nucléaire arrivent respectivement en deuxième et troisième place des arguments contre le nucléaire, selon le Baromètre 2021 « La perception des risques et de la sécurité par les Français », de l'IRSN. Voir Annexe n°6, « Question n°4 ».

Nous pouvons noter en complément que cette problématique du coût a largement été mise en avant par les médias suite à la publication de l'avis de l'ASN sur la poursuite de fonctionnement des réacteurs de 900 MWe. Source : revue de presse réalisée dans le cadre de mon alternance. Voir Annexe n°7.

<sup>185</sup> Définition par l'IRSN du terme « démantèlement » : « Ensemble des opérations d'enlèvement des éléments constitutifs d'une installation nucléaire déclassée » [www.irsn.fr](http://www.irsn.fr)

continuité de l'exploitation sécurisée des installations nucléaires, ou le traitement sécurisé des déchets ? Jusqu'à quand peut-on garantir la sécurité des installations d'entreposage existantes et sous quelles conditions ? La marge d'incertitude initiale entourant ce genre de questionnement traduit l'absence de « faits indiscutables » – pouvant être renforcés statistiquement par le fait que 76 % des Français estiment qu'il « peut y avoir plus d'une réponse correcte à la plupart des questions scientifiques<sup>186</sup> ». Lorsqu'elles sont transposées dans la sphère publique, ces controverses induisent des débats mobilisant des connaissances scientifiques dont les citoyens ne disposent pas forcément<sup>187</sup> ; à titre d'exemple, 49 % des Français savent que les déchets très peu radioactifs sont « placés définitivement dans un centre de stockage de surface » mais 27 % pensent qu'ils sont « envoyés vers d'autres pays<sup>188</sup> » – ce qui est illégal.

Par conséquent, l'enjeu social induit par l'importance sociétales de telles technologies devrait induire, pour un exercice « critique et démocratique » viable, des démarches d'« explicitation des présupposés et fondements théoriques, méthodologiques, mais également idéologiques des discours experts<sup>189</sup> » afin de donner des clefs de compréhension, d'analyse et *in fine* d'expression aux « citoyens ordinaires » qui ne sont pas légitimés par leur expertise spécifique – l'idée d'un citoyen souverain et « omni-compétent » constituant un mythe<sup>190</sup> – ou par une quelconque « fonction de

---

<sup>186</sup> Baromètre 2021 « La perception des risques et de la sécurité par les Français », de l'IRSN. Voir Annexe n°6, histogramme bleu vertical.

<sup>187</sup> A ce titre, dans sa synthèse des observations du public relative à sa « consultation du public sur le projet de décision fixant à EDF des prescriptions au vu des conclusions de la phase générique du quatrième réexamen périodique de ses réacteurs de 900 MWe » menée du 03/12/2020 au 22/01/2021 en ligne – l'ASN demande à EDF de « mettre à jour l'étude d'impact de chacun des sites afin d'y intégrer les pratiques et les connaissances les plus récentes » en y délivrant « les éléments actuellement présentés dans l'étude relative aux déchets », précisant qu' EDF « devra ainsi justifier, sur la base des meilleures techniques disponibles, les dispositions retenues pour la gestion des déchets produits ou à produire, notamment pour prévenir et réduire à la source la production et la nocivité des déchets et assurer leur traçabilité ». Nombre de questions sur la gestion des déchets ont en effet été formulées par le public. Synthèse en ligne : [https://www.asn.fr/content/download/176704/1824027/version/2/file/synth%C3%A8se\\_CP\\_RP4%20900%20MWe.pdf](https://www.asn.fr/content/download/176704/1824027/version/2/file/synth%C3%A8se_CP_RP4%20900%20MWe.pdf)

<sup>188</sup> Baromètre 2021 « La perception des risques et de la sécurité par les Français », de l'IRSN. Voir Annexe n°6, « Question n°10 ».

<sup>189</sup> Albe, Virginie. « L'enseignement de controverses socioscientifiques », *Éducation et didactique*, 3-1, 2009, p. 69.

<sup>190</sup> Berger, Mathieu & De Munck, Jean. (2015), op.cit. p. 16. Voir : Lippmann, Walter. *The Phantom Public*, Transaction Publishers, 2011 [1925], 195 p.

représentation<sup>191</sup> ». Dans une même démarche, et concernant le thème sensible des déchets nucléaires, nous pouvons ici citer le débat public<sup>192</sup> sur le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs<sup>193</sup> (PNGMDR) – dont le Ministère de la Transition Ecologique et solidaire et l’ASN sont les responsables – qui a vu le jour pour la première fois en 2019, suivi d’une concertation, dans un effort de transparence et de pédagogie de la part des acteurs mobilisés ; la future concertation préalable sur le Projet Piscine s’inscrit d’ailleurs dans ce cadre.

« Ce que l’on conçoit bien s’énonce clairement, et les mots pour le dire arrivent aisément<sup>194</sup> » : l’accès aux savoirs convoqués dans le thème du débat favorise la réflexion et l’expression raisonnée du public. Dans cette optique d’un accès à l’information et à l’expertise juste et complet, le rapport Lepage<sup>195</sup>, visant à redonner confiance aux Français concernant l’information environnementale, proposait en 2007 des mesures concernant le droit à l’information, l’expertise (sujet, qualité d’expert, procédure, création d’une haute autorité de l’expertise) et la responsabilité en cas de pollution. Il a permis d’inscrire dans la loi des critères en matière d’information des citoyens permettant de lier, de préférence proportionnellement, droit à l’information et droit à la participation. En effet, les deux droits sont liés et une détérioration d’un des

---

<sup>191</sup> Joly, Pierre-Benoît & Marris, Claire. (2003), op.cit. p. 196.

<sup>192</sup> Voir : <https://pngmdr.debatpublic.fr/>

<sup>193</sup> « Le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs, dit PNGMDR, publié pour la première fois en mai 2007, résulte de l’application de la loi de programme du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs. Mis à jour tous les 3 ans, le PNGMDR dresse le bilan des modes de gestion des matières et des déchets radioactifs, recense les besoins prévisibles d’installations d’entreposage ou de stockage, et précise les capacités nécessaires pour ces installations et les durées d’entreposage ». Voir :

[https://www.irsln.fr/FR/connaissances/Installations\\_nucleaires/dechets-radioactifs/PNGMDR/Pages/sommaire-PNGMDR.aspx#.YS\\_40Y4zY2x](https://www.irsln.fr/FR/connaissances/Installations_nucleaires/dechets-radioactifs/PNGMDR/Pages/sommaire-PNGMDR.aspx#.YS_40Y4zY2x)

<sup>194</sup> Boileau, Nicolas. « Chant I », dans *L’Art poétique*, éd. Aug. Delalain, 1815, p. 6.

<sup>195</sup> « Corinne Lepage, présidente du mouvement écologiste Cap 21 et ancienne ministre de l’environnement, a été chargée, en novembre 2007 par Jean-Louis Borloo, ministre de l’écologie, du développement et de l’aménagement durable, d’une mission sur la gouvernance écologique, notamment dans la perspective de la présidence française de l’Union européenne au second semestre 2008. Le rapport formule plus de 80 propositions destinées à restaurer la confiance des Français dans l’information environnementale. Il propose notamment des mesures pour améliorer cette information, renforcer les règles de l’expertise et clarifier les responsabilités en cas de pollution ». En ligne : <https://www.vie-publique.fr/rapport/29984-rapport-de-la-mission-confiee-corinne-lepage-sur-la-gouvernance-ecolog>

deux influe négativement sur l'autre<sup>196</sup>. Dans cette mesure, il convient de veiller à ce que les informations protégées juridiquement, défiant l'idéal d'un accès à une information transparente, n'entravent pas les processus participatifs et l'information qui est nécessaire aux citoyens pour y prendre part et participer, d'autant que ce type d'information est perçu majoritairement négativement par les Français qui sont, par exemple, 52 % à estimer qu'il n'est pas normal que les avis des experts scientifiques ne soient pas tous rendus publics<sup>197</sup>. Le cadre du débat permet en partie cela, de même qu'un accès facilité aux informations scientifiques et techniques préalables à la compréhension et à l'expression sur les thèmes et sujets soumis à la discussion. Dans cette dynamique informationnelle essentielle, à plus forte raison dans le cas de controverses sociotechniques, EDF a effectué, et effectue, un travail de vulgarisation scientifique et technique, donc d'information, sur la production d'énergie nucléaire et ce qui l'entoure, que ce soit dans le cadre de la concertation<sup>198</sup> (textes explicatifs riches, définitions, infographies, vidéos, médiateurs, permettant au public de comprendre le « langage des professionnels<sup>199</sup> » et de se l'approprier) ou au quotidien (visites pédagogiques de ses installations, partenariats avec des youtubeurs pratiquant la vulgarisation scientifique ou informant sur l'énergie, série de vidéos *Cimer Albert*<sup>200</sup>).

Néanmoins, il nous apparaît nécessaire de nuancer le rapport à l'information : d'une part, l'information transmise sous forme de « message » peut être déformée et desservir *in fine* la dynamique de transparence initiale dans la sphère publique et la

---

<sup>196</sup> Monédiaire, Gérard. « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte », *Participations*, vol. 1, n°1, 2011, p. 149.

<sup>197</sup> Baromètre 2021 « La perception des risques et de la sécurité par les Français », de l'IRSN. Voir Annexe n° 6, « Question n°2 ».

<sup>198</sup> Voir : <https://www.edf.fr/groupe-edf/agir-en-entreprise-responsable/responsabilite-societale-d-entreprise/dialogue-et-concertation>

<sup>199</sup> Hayat, Samuel. (2013), op.cit. p. 118.

<sup>200</sup> Exemple de vidéo de la série *Cimer Albert !* sur l'exploitation des centrales nucléaires françaises : [https://www.youtube.com/watch?v=-q5DOle0QWU&list=PLctzSjoiMAfCU5wg4IRnSkEo7WW7G\\_Mk-&index=8](https://www.youtube.com/watch?v=-q5DOle0QWU&list=PLctzSjoiMAfCU5wg4IRnSkEo7WW7G_Mk-&index=8)

désinformation ; d'autre part, l'information doit être délivrée i.e. doit trouver le récepteur et être décodée par ce dernier.

### **C) Les « débats sur le débat » ou la mise en cause de l'accessibilité du dispositif en lui-même**

Vulgariser scientifiquement le sujet pour garantir l'accès à l'information préalable à l'expression ne le protège pas de possibles déformations, d'un certain « bruit », pouvant altérer cet effort de pédagogie et alimenter négativement les controverses sociotechniques. La médiatisation de la concertation relative au 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MWe et surtout de son contexte et sujet – que nous étudions ici à travers l'étude des retombées presse en réaction à l'avis de l'ASN sur la poursuite de fonctionnement des réacteurs 900 MWe – a montré que nombre de médias interprétaient les termes clefs du débat en influant sur le sens, malgré les efforts de communication métalinguistiques de l'émetteur EDF et des pilotes de la concertation ou l'organisation de conférences de presse.

En effet, le terme « prolongation » (« prolongation de la durée de vie des réacteurs » par exemple) ou « vieux réacteurs » ont été relayés dans plusieurs titres et textes, établissant un raccourci sans rendre compte des conditions de la poursuite de fonctionnement ou qualifiant négativement des installations respectant, malgré leur mise en service antérieure, le niveau de sûreté fixé par les autorités compétentes<sup>201</sup>. Il s'agit bien d'une « poursuite de fonctionnement » des réacteurs concernés et non pas d'une prolongation, puisque l'autorisation de créer une installation en France est délivrée sans limitation de durée<sup>202</sup>. De plus, bien que les retombées presses soient majoritairement neutres (61 %), une proportion de 25 % des articles traite la décision

---

<sup>201</sup> Autorités parmi lesquelles l'ASN, l'IRSN, l'ANDRA et le HCTISN sont jugées comme les intervenants du nucléaire les plus compétents et crédibles par les Français. Baromètre 2021 « La perception des risques et de la sécurité par les Français », de l'IRSN. Voir Annexe n°6, « Question n°13 » et « Question n°14 ».

<sup>202</sup> Voir le Cahier de l'ASN n°2 sur les conditions de poursuite de fonctionnement des réacteurs de 900 MWe : <https://www.asn.fr/Informer/Publications/Les-cahiers-de-l-ASN/Les-cahiers-de-l-ASN-n-2-les-conditions-pour-la-poursuite-de-fonctionnement-des-reacteurs-de-900-Mwe>

de l'ASN de façon négative voire péjorative, ce qui ne permet pas de légitimer pleinement la décision de l'organisme et peut renforcer la défiance dans le dispositif<sup>203</sup>.

Informé par voie de communiqués de presse ou même de conférences de presse ne suffit pas donc pas à garantir la diffusion d'une information juste au public et une information ciblée doit également être mise en place. Pour la concertation, des canaux d'information diversifiés et complémentaires ont été développés : des questions réponses ont été incluses à la plateforme en ligne, le dossier de la concertation a été distribué aux participants lors des réunions publiques ou ateliers et mis en ligne, le site edf.fr et la plateforme ont été actualisés d'éléments d'information et de compréhension de la concertation et de ses enjeux provenant des divers acteurs responsables de la concertation (textes, contexte, infographies, vidéos), les réunions publiques ont été promues à l'échelle des territoires, la démarche a été présentée à des étudiants afin de constituer des groupes miroirs, une newsletter a été mise en place, des communications internes ont été déployées...convoquant aussi bien des rendez-vous physiques que numériques.

Il s'agit néanmoins d'être vigilant concernant la tentation d'un recours systématique au numérique et, surtout, de résister à cette course à la simplification qui se fait au dépit des populations éloignées du numérique, à plus forte raison en temps de crise, selon Chantal Jouanno<sup>204</sup>. Symétriquement, Bernard Pancher<sup>205</sup> (Association Décider Ensemble) préconise de ne pas prendre le numérique comme la panacée de la concertation, tout en insistant sur le danger de la loi ASAP qui, là encore, simplifie son recours. En effet, même si le numérique permet de toucher un public large et réparti sur le territoire, il comporte des limites à ne pas négliger si l'on veut garantir la légitimité du dispositif et, de concert, ne pas mettre en péril celle d'une partie du public qui aurait du mal à utiliser les outils numériques. Comme l'énonce le philosophe Bernard Manin, « la situation contemporaine est caractérisée à la fois par le souci d'égalité et par des circonstances qui appellent les inégalités », situation que l'on retrouve dans les

---

<sup>203</sup> Revue de presse réalisée dans le cadre de mon alternance. Voir [Annexe n°7](#).

<sup>204</sup> Intervention de Chantal Jouanno, Présidente de la CNDP, lors des Rencontres Nationales de la Participation (RNDP) 2020 – Grande Plénière « La démocratie bousculée » – Table ronde 1.

<sup>205</sup> Intervention de Bernard Pancher, député Libertés et Territoires (LT) de la Meuse, lors des Rencontres Nationales de la Participation (RNDP) 2020 – Conférence « L'état des lieux de la participation ».

processus participatifs où l'intervention côte à côte des participants implique des relations de « subordination, de déférence, de hiérarchie<sup>206</sup> », surtout du fait de l'importance de la prise de parole : celui qui s'exprimera le plus s'offre statistiquement la possibilité d'avoir plus de poids dans les apports citoyens que l'individu qui ne s'exprime peu, voire pas.

La fracture numérique s'explique selon Patrice Carré<sup>207</sup> (historien et directeur des relations avec les collectivités locales chez Orange) par une disparité en termes de capital culturel, social et économique i.e. des inégalités. Elle touche près de 13 millions de Français<sup>208</sup> : 6,7 millions de Français ne se connectent jamais à Internet, 7 millions sont mal à l'aise avec son utilisation ; nous pouvons également relever que 55 % des personnes de plus de 70 ans n'ont pas cet outil à domicile<sup>209</sup>. Globalement, en 2021, « 35 % des Français éprouvent au moins une forme de difficulté qui les empêche d'utiliser pleinement les outils numériques et internet » et que le fait de ne pas maîtriser complètement les outils numériques freine près de 18 % de la population<sup>210</sup>.

Pour ces publics, participer en ligne a donc un grand coût : le dispositif les met face à leurs difficultés et à leur éloignement, l'appivoiser nécessite du temps, voire une aide extérieure (30 % au total dont 22 % sollicitant l'aide de proches et 8 % de services dédiés, pour que ces derniers leur expliquent comment réaliser une démarche en ligne lorsqu'ils sont en difficulté<sup>211</sup>) et, par conséquent, une grande envie de participer...

---

<sup>206</sup> « Pour une histoire des pratiques délibératives. Entretien avec Bernard Manin », *Participations*, vol. 3, n°2, 2012, p. 204.

<sup>207</sup> « Interview réalisée à l'issue de l'atelier "L'engagement citoyen à l'heure du numérique", dans le cadre du Festival Transformation Digitale à Grenoble », le 22 janvier 2018.  
En ligne : <http://digital-society-forum.orange.com/>

<sup>208</sup> Intervention de la MedNum, « société coopérative d'intérêt collectif qui crée et accélère des solutions pour favoriser l'inclusion et la médiation numériques sur tout le territoire », lors des Rencontres Nationales de la Participation (RNDP) 2020 – Conférence « L'inclusion numérique : un oubli de la participation ? ».

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> Baromètre du numérique 2021.

« Le baromètre du numérique est une étude réalisée par le Crédoc pour l'ARCEP, le CGE et l'ANCT auprès d'un échantillon représentatif de la population française âgée de 12 ans et plus (4029 personnes interrogées en ligne et par téléphone entre le 4 décembre 2020 et le 9 janvier 2021) ». En ligne : [Baromètre du numérique 2021 : les principaux résultats - Laboratoire d'Analyse et de Décryptage du Numérique | Programme Société Numérique \(societenumerique.gouv.fr\)](#)

<sup>211</sup> Ibid.

Un même frein assimilable peut être dépeint pour les publics empêchés (hors fracture numérique) : se plier aux horaires des réunions publiques, des débats ou des ateliers possède un coût qui peut rendre la participation difficile ou impossible, du fait du travail ou des impératifs familiaux quotidiens de certains individus par exemple. De même, l'appréhension à la prise de parole de publics socialement fragilisés, non-acculturés à l'exercice, ou même handicapés peut constituer une entrave à leur participation, qu'il convient d'adresser par la prise en compte de leurs singularités (légitimité de proximité) et en considérant l'ensemble des « expressions plurielles du bien commun » (légitimité de réflexivité), jalons nécessaires, avec l'impartialité, à l'exercice d'un pouvoir démocratique selon Pierre Rosanvallon<sup>212</sup>.

Un processus participatif à vocation démocratique doit donc anticiper ces problématiques et aller au-devant des personnes précaires et les plus éloignées de la décision<sup>213</sup> (en faisant du porte-à-porte par exemple) et leur donner les codes afin qu'ils puissent participer et, alors idéalement, agir « avec-à-propos », éviter les hors-sujet » et ne pas communiquer « à côté de la plaque<sup>214</sup> ». Chercher à prendre en compte la diversité des publics, dans une dynamique pouvant s'apparenter à un premier degré de « communalité<sup>215</sup> », est essentiel, d'autant plus que le temps alloué à la discussion est limité, et que le cadre doit être explicité, justifié (assez pour être mis en débat au même titre que le sujet en lui-même<sup>216</sup>) comme évoqué précédemment, ce qui requiert du temps et une stratégie communicationnelle adaptée, donc exigeante.

---

<sup>212</sup> Voir : *Rosanvallon, Pierre. (2008), op.cit.*

<sup>213</sup> Intervention d'Ombelyne Dagicour, enseignante-chercheuse et élue de Poitiers Collectif, lors des Rencontres Nationales de la Participation (RNDP) 2020 – Conférence « L'important c'est de participer : regard critique de la participation ». Elle cite également le fait que le traditionnel adjoint à la culture soit, à Poitiers, « adjoint au droit à la culture ».

<sup>214</sup> Berger, Mathieu & De Munck, Jean. (2015), op.cit. p. 16.

<sup>215</sup> Drevon, Bernard. (2011), op.cit. p. 79.

<sup>216</sup> Le public s'est interrogé et exprimé sur plusieurs éléments étant hors du cadre de la concertation relative au 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MWe : ces apports ont été pris en compte dans la note d'enseignements d'EDF i.e. dans la synthèse des apports et des mesures prises suite à l'expression du public. En règle générale, il n'est pas exclu que ce type de contribution hors cadre donne lieu à d'autres débats, informations ou mesures.

Même si les fonctions permettant de légitimer l'expression du public dans sa diversité et en connaissance de cause (fonction éthique, fonction épistémique, fonction démocratique) peuvent être déséquilibrées et que certaines hiérarchies dans les priorités sont parfois à établir<sup>217</sup>, créant là encore débat, il est tout de même nécessaire de garantir une information qui prenne en compte les singularités de chacun des individus composant le public cible en les reconnaissant égaux dans leurs différences<sup>218</sup>, de baisser le coût de cette information ainsi que celui de la participation (au sens large du terme) afin d'attirer les citoyens empêchés ou les plus éloignés de la politique<sup>219</sup>. En effet, selon John Dewey, des publics diversifiés apportent des contributions originales et complémentaires permettant d'adresser des problèmes complexes<sup>220</sup>. Enfin, rendre compte des apports citoyens et justifier la décision auprès des participants ou du grand public en évoquant ces derniers n'est pas systématique mais gagnerait à l'être afin de légitimer à la fois les citoyens (dont la parole est considérée, par preuve) et les décideurs (qui « rendent des comptes » et gagnent en transparence). L'intégration systématique d'une telle démarche dans les processus participatifs pourrait ainsi s'apparenter au concept de « réciprocité » énoncé par Pierre Rosanvallon i.e. de contrepartie à l'engagement des acteurs dans la vie sociale, et satisfaire un certain idéal de justice.

L'ensemble de ces prérequis au caractère légitime d'un dispositif participatif s'articulent autour d'une communication qui doit agir en amont, pendant, comme en aval de la concertation. Nous étudierons cette communication et ses potentielles limites en nous appuyant sur le squelette communicationnel utilisé dans le cadre de la concertation ainsi que sur les retours d'expérience qui ont pu en émerger.

---

<sup>217</sup> Roussin, Juliette. (2013), op.cit. p. 221.

<sup>218</sup> Drevon, Bernard. (2011), op.cit. p. 79.

<sup>219</sup> Voir : [La démocratie participative par Loïc Blondiaux | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](#), mars 2021.

<sup>220</sup> Voir : Zask, Joëlle. *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*, Paris, Le bord de l'eau, 2011, 200 p.

# IV

---

## L'IMPORTANCE DE LA COMMUNICATION DANS UN PROCESSUS DE CONCERTATION : COMMUNIQUER AU LONG COURS

Inscrire un processus de concertation dans une démarche relevant de la démocratie participative nécessite de prendre en compte un certain nombre de paramètres afin de garantir ce que nous nommons une « triple légitimité », et que nous caractérisons comme suit :

- La légitimité des organisateurs, commanditaires et entités en charge de la décision ;
- La légitimité du public appelé à participer et de ses apports à la discussion ;
- La légitimité du dispositif participatif en lui-même.

La communication doit intervenir en amont, durant, et en aval du processus. De fait, nous établissons ici et à la lumière des développements précédents, qu'il convient de générer et de recueillir l'apport citoyen, mais aussi de le faire vivre, avant d'en rendre compte publiquement et d'inscrire la démarche dans une dynamique globale qui la dépasse afin de lui donner un sens plus large et une perspective au temps long. En effet, il ne saurait s'agir d'une communication de façade<sup>221</sup> ou de « communiquer pour communiquer », parce qu' « il faut le faire » ou bien pour vernir en surface la réputation d'une entité : la communication inhérente à un processus de concertation se réclamant de la démocratie participative ou, sans citer le terme, ayant pour vocation l'expression optimale d'un public cible dans une dynamique initiale de co-construction, ne peut se passer d'une communication réfléchie, justifiée et

---

<sup>221</sup> « La tentation reste forte de privilégier une communication de mode promotionnel sur le débat au détriment d'une sérieuse et complète communication dans le débat » avertit P. Zémor. Zémor, Pierre. (2015), op.cit. p. 1106.

dont les effets sont mesurables (Key Performance Indicators / Indicateurs Clefs de Performance<sup>222</sup>).

En amont, la communication pourrait se voir attribuer plusieurs objectifs : s'ouvrir au public et l'informer sur le rôle qui lui est offert (fonction conative) en utilisant des codes qu'il comprend, présenter les acteurs à l'origine de la concertation et l'organisant (fonction expressive), introduire le sujet et ses caractéristiques techniques afin de présenter et d'ancrer la concertation dans la démocratie participative (fonction référentielle). La communication doit ensuite être maintenue (fonction phatique) et permettre de rendre compte de l'état de la concertation : elle doit continuer à favoriser la mobilisation du public tout en poursuivant la dynamique informationnelle entreprise en amont, sur le sujet de la concertation comme sur ses étapes, son actualité, et son calendrier. En aval, communiquer doit permettre d'informer tant sur les suites données au processus i.e. la mise en œuvre de la décision, que sur les autres initiatives participatives ou projets ; il s'agit alors de mettre en perspective la finalité de la concertation et les prochains enjeux dans lesquels le public pourrait, à nouveau, s'investir.

La finalité de cette dernière partie n'est pas d'apporter une méthode miracle ou figée, une communication type (qui serait d'ailleurs contreproductive), mais plutôt d'étudier des pistes de solution à la lumière des divers enjeux, critiques et problématiques adressés précédemment dans ce travail de recherche. Il s'agit, en somme, de mettre en perspective les apports de nos développements précédents avec le rôle de la communication. Notre réflexion s'appuiera sur l'analyse critique de notre terrain d'étude – à savoir la concertation sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe dans le cadre de la phase générique de leur 4<sup>e</sup> réexamen périodique – et nous permettra de convoquer les retours d'expérience de ce dernier.

---

<sup>222</sup> Dans le cas de la concertation sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe dans le cadre de la phase générique de leur 4<sup>e</sup> réexamen périodique, les KPI (ou ICP) quantitatifs sont par exemple le nombre de connexions à la plateforme dématérialisée, le nombre d'inscriptions à cette dernière, la proportion ayant apporté des contributions ou encore le nombre de participants aux rendez-vous physiques. En terme qualitatifs, il peut s'agir des points relevés par les autorités de contrôle comme l'ASN ou le HCTISN ou encore par les garantes de la CNDP.

Notons ici que le caractère volontaire de cette concertation non obligatoire et le fait que les obligations légales de processus obligatoires aient été transposées (inclusion de deux garants de la CNDP par exemple) lui confère un caractère assez inédit<sup>223</sup>, qui ne constitue pas un modèle général mais dont l'impulsion première, la communication et les canaux utilisés sont intéressants à mettre en perspective avec les enjeux soulevés préalablement. En effet, donner au public l'opportunité de s'exprimer sur les questions de sûreté relatives au parc nucléaire français l'engage dans un domaine pour lequel il n'avait pas été concerté historiquement et nécessite une grande pédagogie et une stratégie inclusive adaptée au grand public. Enfin, un tel processus comporte un grand coût financier pour les organisateurs et génère des enjeux en termes de réputation auxquels les acteurs se soumettent ici volontairement (compétences, d'ouverture, de dialogue, de pouvoir de mobilisation), et qui influera sur leurs prochaines initiatives et projets<sup>224</sup>.

Nous évoquerons également le travail en cours d'EDF sur la concertation préalable portant sur le projet de piscine d'entreposage centralisée de combustible, nourri par ces retours d'expérience et s'inscrivant dans une démarche d'amélioration du processus participatif et de l'inclusion du public aux enjeux du nucléaire civil de demain.

---

<sup>223</sup> Le Comité d'orientation de la concertation et le HCTISN soulignent « les efforts qu'ont déployés les porteurs de la concertation pour rendre accessibles des données complexes », et ajoutent que « cette concertation, non requise par la réglementation, constitue ainsi une réelle avancée en termes d'information, d'échanges et de transparence sur les risques liés aux activités nucléaires ». En ligne : [Avis HCTISN vf suite pleniere 19\\_09 \(loiret.fr\)](https://www.loiret.fr/actualites/avis-hctisn-vf-suite-pleniere-19-09)

<sup>224</sup> L'exemple de l'abandon par EDF d'un projet de ligne dans le Verdon suite à un débat qu'il avait initié a alors permis de démontrer son sens et son respect de la démocratie, en même temps qu'un intérêt pour la préservation des paysages, puis de développer d'autres projets. Subra, Philippe. (2018), op.cit.

## A) Le rôle de la communication en amont

Selon Xavier Layrac, Délégué réputation et concertation au sein de la Direction de la Communication du Groupe EDF (Direction Communication Industrie et Territoires), l'une des réussites de la concertation<sup>225</sup> est qu'elle a été anticipée. En effet, bien qu'elle ait eu lieu (d'un point de vue participatif) sur la période 2018-2019<sup>226</sup>, les premières préparations ont commencé en 2016, soit deux années avant le recueil de l'expression du public. Selon Claude Chardonnet, Présidente du cabinet C&S conseils<sup>227</sup>, il faut « démarrer dès que possible avec la communication et ne pas attendre la fin » pour ne pas « confiner » les communicants « à la logistique ».

Dans le cas de la concertation sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe, la communication a été entreprise en amont afin de préparer le terrain pour ancrer la concertation dans la durée. Un groupe de travail composé d'une pluralité d'acteurs a été mis en place et l'objet principal de la concertation a été défini précisément : un travail préliminaire à sa diffusion a notamment été engagé. En effet, la Note de Réponse aux Objectifs (NRO) – document rédigé par EDF pour l'ASN – a donné lieu à une version spécifique, préparée en amont : très technique et relativement ardu dans sa forme, ce document public a été décliné en une synthèse pédagogique imagée et aux codes graphiques d'EDF, afin d'« informer de façon claire et transparente sur le projet<sup>228</sup> ».

---

<sup>225</sup> Le terme « concertation » correspond à la concertation sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe dans le cadre de la phase générique de leur 4<sup>e</sup> réexamen périodique.

<sup>226</sup> La concertation s'est ouverte le 6 septembre 2018 et s'est achevée le 31 mars 2019 (phase d'expression du public).

<sup>227</sup> C&S conseil est un cabinet de « communication publique, analyse territoriale et dispositifs participatifs » qui se donne la mission d'« accompagner les démarches volontaires ou réglementaires qui associent parties prenantes et publics à l'élaboration des projets, programmes, schémas, politiques publiques » et ajoute qu'elle a acquis une expertise « sur le terrain au contact de tous les acteurs, un rôle de conseil, une capacité à vulgariser des données complexes et une position de modérateur lors des réunions publiques ». Voir : <https://www.csconseils.fr/>

<sup>228</sup> Il s'agit d'un des 6 axes qu'EDF se fixe pour chaque concertation, à savoir : identifier les parties prenantes, initier la concertation le plus en amont possible, informer de façon claire et transparente sur le projet, recueillir les avis des parties prenantes et d'y répondre, mettre en place un système de traitement des propositions et des réclamations, veiller à la participation des peuples autochtones dans le processus de concertation. Voir : <https://www.edf.fr/groupe-edf/agir-en-entreprise-responsable/responsabilite-societale-d-entreprise/dialogue-et-concertation>

Un tel travail de vulgarisation scientifique et technique touchant à un domaine soumis à des controverses sociotechniques ne peut se faire dans l'urgence et doit, de fait, être préparé en amont en fonction du public cible et de son niveau de connaissance estimé (ici le « grand public » était la cible), tout en travaillant sur la forme afin de rendre le tout déchiffrable et attractif ; à titre d'exemple, les photographies utilisées dans la synthèse de la Note de Réponse aux Objectifs font directement référence aux installations ou aux actions de maintenance évoquées dans le texte – qui a alors une fonction de relai puisqu'il détaille les informations que l'image évoque. Le message, codé par le langage technique et une mise en forme peu accessible que nous pourrions qualifier de « dépouillée » dans le cas de la Note de Réponse aux Objectifs initiale, a été encodé différemment par EDF dans sa synthèse afin que le public visé puisse le décoder aisément et s'exprimer sur son contenu.

Cette démarche de vulgarisation et de pédagogie – et plus généralement d'explicitation du sujet, de ses thématiques, des enjeux rattachés et des termes auxquels sera confronté le public mobilisé – s'inscrit dans un travail de mise à disposition d'informations pertinentes et adaptées aux citoyens, effort nécessaire à la démocratisation des enjeux participatifs : l'information a un « coût », et abaisser le « coût » de la participation est un pas vers plus de participation<sup>229</sup>. Cette vulgarisation leur donne en effet l'opportunité<sup>230</sup> de « tenir le langage des professionnels » i.e. d'acquérir des connaissances (ou du moins d'y avoir accès), en même temps qu'une certaine « compétence politique<sup>231</sup> », en rendant accessible un thème sur lequel ils pourront ensuite s'exprimer en bénéficiant d'un niveau d'information égal.

Donner accès à l'information relative au thème soumis à la concertation permet également de proposer un cadre à l'expression du public. Dans le cas de la concertation générique sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe, le public consultant la synthèse de la Note de Réponse aux Objectifs visualise les thématiques sur lesquelles il lui est proposé de s'exprimer, ce qui le

---

<sup>229</sup> Voir : [La démocratie participative par Loïc Blondiaux | Vie publique.fr \(vie-publique.fr\)](#), mars 2021.

<sup>230</sup> Gaxie, Daniel. *Le Cens caché : Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978, p. 95.

<sup>231</sup> Hayat, Samuel. (2013), op.cit. p. 118.

préserve d'un trop grand décalage entre ses attentes et le cadre effectif, tout en lui donnant préalablement de la matière préalable à son expression. Donner accès au thème sur lequel le public est attendu et l'explicitier selon les codes de ce dernier permet de lui faire connaître ses marges de manœuvres initiales (puisque, nous l'avons vu, les citoyens devraient pouvoir s'exprimer sur le cadrage en lui-même s'ils en ressentent le besoin). D'autres documents, comme le cahier de l'ASN « centrales nucléaires au-delà de 40 ans les enjeux du 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs de 900 MWe », ou la « foire aux questions » de l'IRSN ont été également mis en ligne. Ainsi, le sujet de la concertation doit être rendu accessible le plus tôt possible, dans un effort pédagogique coïncidant au(x) public(s) cible.

Mais un tel document ne saurait suffire : il doit s'inscrire dans une dynamique informationnelle déjà existante afin de le légitimer et éviter qu'il ne soit perçu comme un artifice de la concertation. Par exemple, bien qu'EDF mène depuis de nombreuses années – et en plus de ses obligations réglementaires en matière d'accès à l'information et de transparence – des actions d'information afin d'aller au-devant du public<sup>232</sup>, cette thématique de l'information a été abordée spontanément par le public lors de la concertation. Les retours d'expérience issus de cette thématique dite « hors du cadre » de la concertation, mais inhérente à cette dernière, ont permis de confirmer l'importance de l'information pour le public dans sa relation au thème de la concertation et à l'exploitant EDF. En effet, il est apparu que public souhaitait davantage d'informations sur la sûreté nucléaire ainsi que sur les choix d'amélioration proposés par l'exploitant et qu'une documentation à plus grande échelle avec des documents tous publics serait souhaitable. Enfin, il a demandé à EDF de mettre à disposition du public habitant à proximité des centrales des informations complémentaires.

La communication interne est également primordiale pour les organismes à l'initiative de la concertation, la pilotant ou étant impliqués dans son dispositif. Il s'agit ici de partager globalement l'information relative au projet, ses grandes lignes et étapes en interne et – pour les salariés impliqués dans le processus et au contact

---

<sup>232</sup> Communication sur l'actualité de chaque centrale par divers canaux, communication immédiate et réactive *via* le site internet de chaque centrale en cas d'incident, information en temps réel sur Twitter en cas d'essais de matériels ou d'arrêts non programmés entraînant du bruit ou une importante production de vapeur, publication mensuelle des résultats environnementaux, dialogue continu avec les parties prenantes, publication annuelle d'un rapport reprenant les faits marquants d'exploitation, accueil du public pour des visites de sites...

direct des parties prenantes, des journalistes ou des acteurs du territoire –, de leur diffuser les plans d'action et outils, ou encore les règles et postures à adopter dans leurs relations dans le but de garantir le bon déroulement du processus de concertation à venir.

Enfin, il faut définir et mettre en place le ou les canaux (ou outils) à mobiliser afin de diffuser les informations aux publics cible. Cet objectif nécessite une préparation de la part des communicants : connaissance de la cartographie et des enjeux du territoire – puisqu'ils pourront se retrouver face à des relais experts avec lesquels ils devront interagir –, travail de veille et relationnel avec les acteurs du territoire pour informer et sensibiliser à la démarche de la concertation et à son dispositif en amont<sup>233</sup>, préparation des réponses aux questions qui pourraient être posées durant le processus de concertation et des modalités pour les communiquer... Dans le cas de la concertation générique sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe, le grand public a été adressé au niveau national par une plateforme dématérialisée portant la Note de Réponse aux Objectifs d'EDF et sa version simplifiée plus accessible. En complément de ces documents, les contributions préalablement préparées de l'ASN, de l'IRSN ainsi que de l'ANCCLI ont été ajoutées (et donc rendues publiques) afin d'éclairer l'avis du public. Cela a permis de ne pas diffuser un unique document étant le fruit d'EDF, mais de mettre à disposition les contributions d'autres acteurs et membres du Comité Opérationnel de la concertation afin de donner à voir une pluralité d'avis sur la thématique, d'autant plus que ces trois entités sont parmi les intervenants du nucléaire jugés « les plus compétents et crédibles » par les Français<sup>234</sup> ce qui participe à la légitimité du dispositif.

Ici, des canaux diversifiés et complémentaires ont été mis en place pour toucher le « grand public » : une plateforme dématérialisée et un dispositif de réunions publiques ont été choisis.

---

<sup>233</sup> Afin de sensibiliser en amont les citoyens et acteurs d'un territoire donné, le contact direct est à privilégier. Par exemple, certains plans d'action de stratégies de concertations comprennent en amont une stratégie de porte-à-porte permettant d'expliquer localement et humainement le projet et les modalités de la concertation à laquelle ils sont invités, peu de temps après, à prendre part.

<sup>234</sup> Baromètre 2021 « La perception des risques et de la sécurité par les Français », de l'IRSN. Voir Annexe n°6.

Ces rencontres présentiellees avec le public ont été jugées fondamentales par les pilotes de la concertation car elles permettent des échanges et débats directs entre le public et les différents organisateurs des réunions, mais aussi entre les citoyens. Ainsi, 16 évènements présentiels, d'une durée moyenne de 3 heures chacun, ont été organisés afin de recueillir des contributions locales, de « chercher » un public qui n'aurait pas accès au numérique ou qui serait plus à l'aise avec une expression directe et d'alimenter la plateforme. L'organisation d'évènements locaux (rencontres, réunions publiques, ateliers, panels de citoyens...) a été décidée et préparée en amont par les Commissions Locales d'Information en lien avec les différents sites EDF afin de toucher une partie du « grand public » : le public local, les riverains i.e. vivant à proximité des sites EDF abritant des réacteurs nucléaires de 900 MWe.

Une communication sur les réseaux sociaux et sur les sites Internet des différents organisateurs de la concertation été menée et des supports de communication physiques ont été produits et mis à disposition dans les centres d'information du public (kakémonos, affiches, flyers<sup>235</sup>) et durant les réunions publiques. Une conférence de presse a été organisée en amont, ce qui a engagé un travail de relations presse maintenu tout au long de la concertation ainsi qu'en aval (au total, une soixantaine d'articles et de reportages en ont émergé<sup>236</sup>). Des groupes miroirs étudiants ont également été construits en contactant des universités et en leur présentant la démarche de concertation avant que celle-ci n'ait lieu. Cela a mené à de fructueuses rencontres entre des acteurs de la concertation (comité opérationnel et garantes de la CNDP) et des étudiants issus de la filière électronucléaire ou encore des sciences politiques. Des étudiants de l'école d'ingénieurs INSA Val de Loire ont également participé, à distance.

Ainsi, préparer un processus de concertation – et globalement un processus se réclamant de la démocratie participative – induit de préparer sa communication pour commencer à la mettre en place. Selon Claude Chardonnet, Présidente du Cabinet C&S Conseil, la communication a ici pour but de valoriser le dispositif et la démarche de concertation plus que le projet en lui-même.

---

<sup>235</sup> Voir Annexe n°9.

<sup>236</sup> 85 % de retombés locales, et des retombées presse concernant tous les sites nucléaires concernés.

Les démarches préalables de vulgarisation des termes scientifiques et techniques, de veille et de recherche sur les territoires concernés et leurs acteurs, de définition préalable du cadre et des canaux, de mise à disposition de l'information aux parties prenantes en amont de la phase d'expression<sup>237</sup> permet de cibler le public, de prendre en compte les attentes des habitants d'un territoire donné et s'inscrit finalement dans une démarche de transparence permettant d'influer positivement sur la réputation des acteurs la déployant, ainsi que sur la « triple légitimité », tout en repoussant l'idée – précédemment évoquée – selon laquelle la concertation pourrait être apparentée à un « lobbying déguisé ».

## **B) Maintenir la communication pour motiver l'expression du public**

Nous avons vu dans la partie ci-dessus que différents canaux devaient être mobilisés afin de diffuser une information claire au public ciblé et lui donner les codes nécessaires à sa participation, en complément d'informations devant être accessibles en tout temps (i.e. également hors du contexte participatif). Etablir les canaux à mobiliser et réunir les conditions préalables à leur mise en action nous amène donc à une phase de maintien de la communication préalablement initiée (que nous pourrions qualifier de phatique), durant la phase dédiée à l'expression du public.

Capter, garder et stimuler l'attention du public est ici l'enjeu et même si nous n'avons pas la prétention d'apporter de recettes miracles ou une méthodologie infaillible, nous pouvons malgré tout évoquer des dynamiques communicationnelles pouvant favoriser la collecte de l'expression du public à la lumière des enjeux évoqués dans ce travail de recherche.

---

<sup>237</sup> Ouvrir la plateforme avant l'ouverture des canaux permet au public de se familiariser avec le thème et le dispositif par exemple.

Plusieurs modalités d'expression ont été mises à disposition du public sur la plateforme dématérialisée de la concertation générique sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe<sup>238</sup>, que nous explicitons ci-dessous :

Un espace d'expression libre, sous forme de forum<sup>239</sup>, permet au public de créer des « questions » ou contributions sur les sujets qu'il souhaite aborder. Ainsi, les citoyens peuvent s'exprimer sur les thématiques mises en avant par la concertation ou les thématiques qu'ils jugent légitimes d'adresser, alors dites hors du cadre de la concertation mais non censurées si elles sont reliées au projet, et prises en compte au même titre que les autres contributions s'inscrivant directement dans les thématiques définies par la Note de Réponse aux Objectifs d'EDF à l'ASN. Le caractère public de ces contributions permet aux internautes d'interagir entre eux par le biais de votes de soutien, de partages sur les réseaux sociaux ou de commentaires, créant une sorte de conversation – marque de la participation selon John Dewey<sup>240</sup> – et permet à la plateforme d'avoir un flux de contenu renouvelé. Regrouper au fur et à mesure les questions les plus posées et leurs réponses sous des formats pédagogiques (infographies par exemple) et les mettre en avant peut, dans ce genre de canal, être un moyen de délivrer des informations complémentaires au public et de montrer l'effort des organisateurs de la concertation pour dialoguer avec les citoyens et leur donner des clefs de compréhension selon leurs demandes et attentes. Un autre espace permet au public de visualiser les propositions d'améliorations de sûreté d'EDF dans la Note de Réponse aux Objectifs, qui est en complément rendue accessible par lien cliquable, et de voter « pour, contre ou mitigé » ou de « déposer des arguments pour ou contre ». Les internautes peuvent également voter sur les propositions du public et répondre par des arguments aux propositions de ce dernier. Enfin, ils peuvent « soumettre de nouvelles propositions d'améliorations de la sûreté ». De tels canaux peuvent faire faire écho à la plateforme Colidee.com<sup>241</sup>, qui publie

---

<sup>238</sup> Voir captures d'écran en Annexe n°10 pour ce qui suit, ou <https://concertation.suretenucleaire.fr/>

<sup>239</sup> En ligne : [Concertation sur le 4e réexamen périodique des réacteurs de 900 MW - Questions réponses - Questions réponses \(suretenucleaire.fr\)](#)

<sup>240</sup> Voir : Dewey, John. (2003) [1927], op.cit.

<sup>241</sup> Voir Annexe n°8, et <https://colidee.com/>

sous forme de flux les contributions apportées pour une concertation donnée et permet aux internautes de liker une contribution, d'y répondre en s'engageant à concrétiser l'idée, ou encore de proposer une contribution en écho.

Offrir différents canaux permet au public une liberté d'expression qu'un canal unique ne satisfait pas. Il est important de mettre en avant ces différentes modalités d'expression et les marges de manœuvre qu'elles permettent afin que le public puisse choisir le canal avec lequel il est le plus à l'aise ou celui qui correspond le plus aux interrogations ou aux contributions qu'il souhaite apporter. La communication permet ici de réunir les conditions nécessaires à une participation réflexive et raisonnée du public : loi d'être purement incitative, elle donne les clefs, les étapes et guide les citoyens vers les canaux permettant de recueillir leur expression selon les modalités définies par les entités organisatrices qui, nous le rappelons, ne sont pas limitantes mais offrent un cadre. A titre d'exemple, un travail de benchmarking de différentes plateformes relatives à la démocratie participative<sup>242</sup> nous a permis de mettre en lumière que les incitations à participer ou *call to action* s'intégraient le plus souvent à l'information et n'étaient pas mises en avant au détriment de cette dernière. Les éléments préalables à la compréhension du thème et de ses enjeux sont ainsi mis en lumière avant qu'une demande de participation ne soit véritablement formulée, ce qui semble favorable à la relation entre le public et les organisateurs, de sorte qu'une relation de réciprocité fait jour. Un autre exemple réside dans l'explicitation précise des différents acteurs à l'origine du dispositif participatif ou le « surveillant », par exemple par le biais de logos renvoyant à leurs sites, ou par de courts textes<sup>243</sup>, permettant d'ancrer les dispositifs dans un cadre institutionnel fiable et d'offrir la possibilité aux citoyens de s'adresser directement à ces acteurs tout en, là encore, leur proposant de nouvelles informations.

---

<sup>242</sup> Ce travail de benchmarking portant sur les plateformes dématérialisées relatives à la démocratie participative a été présenté à EDF dans le cadre de ma participation à la préparation de la concertation préalable sur le Projet Piscine. Il a pour objectif de définir quelques éléments permettant de maintenir la communication, d'informer et de rassurer le public interagissant avec les dispositifs de la concertation sur sa légitimité et sur le bienfondé des démarches auxquelles il lui est proposé de prendre part. Voir Annexe n°8.

<sup>243</sup> Voir Annexe n°8.

En effet, faire vivre un processus de participation requiert une information continue, que ce soit sur les acteurs prenant part au dispositif, sur le thème sur lequel le public est amené à se prononcer (précisions, actualités...) ou sur le processus en lui-même et son actualité<sup>244</sup>, et même si informer n'est pas nécessairement communiquer – puisque la communication implique la « prise en compte de l'Autre<sup>245</sup> » i.e. une relation –, l'information permet *in fine* cette prise en compte *via* les contributions et les canaux selon lesquels elles peuvent être recueillies et mises en débat. Dans cette même dynamique entre information et communication, un canal de communication doit renvoyer à un autre : par exemple, une plateforme en ligne doit contenir les informations relatives aux réunions physiques, s'en faire la vitrine, afin que les citoyens intéressés puissent y prendre part, et inversement, de telles réunions doivent mentionner l'existence de la plateforme, son contenu et ses fonctionnalités afin que le public puisse s'y exprimer également s'il en ressent le besoin. Il convient globalement d'explicitier le plus clairement possible quelles sont les modalités d'expression offertes au public<sup>246</sup>.

Enfin, les modalités d'expression et d'interaction définies pour les événements présents i.e. dans le cadre des rendez-vous physiques doivent s'inscrire dans une démarche constructive, transparente et mobiliser le public tout au long de sa phase d'expression, afin de lui donner l'opportunité de participer dans un processus accessible<sup>247</sup> au sein duquel il se sente légitime.

---

<sup>244</sup> Lors de la concertation de notre terrain d'étude, des relations presse ont permis d'obtenir des retombées presse sur les réunions publiques menées au fur et à mesure : près de 50 % des retombées presse de la concertation.

Voir Annexe n°8 pour d'autres exemples.

<sup>245</sup> Wolton, Dominique. « Information et communication : dix chantiers scientifiques, culturels et politiques », *Hermès, La Revue*, vol. 38, n°1, 2004, p. 175.

<sup>246</sup> Voir Annexe n°8.

<sup>247</sup> Nous rappelons ici que de telles démarches ont pour but de soutenir une approche locale (ou territoriale) et de démocratiser l'accès au processus participatif : ils permettent au public touché par la fracture numérique de participer et de telles réunions sont idéalement mises en place suite à une démarche d'information, à un contact direct et à un aménagement pensé pour les citoyens éloignés de la place publique ou étrangers à ce genre de démarche.

Concernant la concertation générique sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe, les garantes ont relevé que les réunions publiques, ayant réunies près de 1300 participants, s'étaient tenues dans « un climat constructif et dans le respect des positions divergentes<sup>248</sup> », ce qui permet de relever l'absence d'une violence symbolique s'exerçant contre les citoyens s'étant exprimés – bien que nous n'ayons pas ici d'éléments permettant d'affiner les statistiques et de voir quelle proportion de citoyens éloignés de la place publique a effectivement participé. Néanmoins, la répartition du public en sous-groupes a, selon le HCTISN, favorisé l'expression et son recueil.

Les garantes ont notamment relevé que les temps des réunions étaient équilibrés (temps de parole et d'échange avec le public, ateliers pour le public, partage collectif des travaux) et que, malgré le caractère technique du sujet, le travail pédagogique effectué par les acteurs de la concertation à travers les documents diffusés et lors des rendez-vous avec le public, avait permis de mener à bien les rencontres dans un climat constructif : cela renvoie à l'importance de préparer en amont les documents accessibles au public et de travailler sur la pédagogie (anticipation des questions par exemple).

Il a également été mis en avant la transparence du processus puisque les participants sont repartis avec les documents ayant été projetés, les comptes-rendus des réunions ou encore les grilles de travail qu'ils avaient remplies : l'échange entre information, contribution et reconnaissance de cette contribution commence alors à prendre forme et la communication est effective.

Enfin, selon les garantes, le comité d'orientation de la concertation et le HCTISN, « les rencontres publiques en région ont permis l'expression de points de vue diversifiés, dans un climat serein et d'écoute mutuelle ».

---

<sup>248</sup> Bilan des garantes de la concertation, p.17. :

« Malgré l'expression de positions parfois clivées (au Bugey, à Bordeaux) et d'expressions de défiance, soit à l'encontre d'EDF, soit à l'encontre de la concertation et de la position de certaines CLI, elles se sont tenues dans un climat constructif et dans le respect des positions divergentes. Seule la réunion de Porte-Lès-Valence a donné lieu à une action de boycott à l'appel de la CRIIRAD, avec présence de manifestants à l'extérieur de la salle, mais sans perturbation ».

En ligne :

<https://concertation.suretenucleaire.fr/media/default/0001/01/00f6ad4f479f77c4b54440399cb081f9a6c8c409.pdf>

Les retours d'expérience de l'encadré ci-dessus permettent de mettre en avant certains points évoqués dans ce travail de recherche, et de souligner leur importance. Néanmoins, même si le HCTISN et le comité opérationnel estiment « que la concertation a été conduite avec rigueur et ouverture et dans un climat de sérieux et de sérénité » et que « la qualité des échanges entre les experts et le public et l'intérêt exprimé par ce dernier pour ce sujet complexe sont à souligner », le dispositif demeure évidemment perfectible et l'ensemble des retours d'expérience, positifs comme négatifs, sont à prendre en compte afin de les intégrer à l'élaboration de futures démarches participatives.

*Quelques exemples d'éléments affaiblissant la portée de la concertation ayant été relevés par les garantes :*

- Une difficulté à capter le grand public, ce qui reprend le fait que les citoyens déjà engagés ou familiarisés avec ce genre de démarches sont les plus enclins à participer et peuvent influencer sur la représentativité du processus ;
- Une participation qui aurait pu être plus forte sur la plateforme dématérialisée, du fait, selon les garantes, d'une « bonne interface » et d'une « documentation riche » ;
- Un plus grand nombre d'ateliers thématiques aurait été souhaitable selon les garantes, notamment aux vues des expériences favorables des deux ateliers menés en CLI.

*Quelques exemples de pistes d'améliorations ayant émergé pour les prochaines concertations :*

- Envisager la mobilisation des centres d'information du public, par le biais d'une boîte à idée par exemple ;
- Diffuser des informations sur la concertation lors d'évènements locaux pour lesquels EDF est partenaire (stands d'information par exemple) ;
- Organiser des rencontres informelles avec les citoyens lors d'évènements grand public comme les journées du patrimoine ou des évènements locaux ;
- Approfondir le travail avec les étudiants et, par extension, les interactions avec le jeune public ;

→ Activer la communication sur les réseaux sociaux, à l'échelle nationale comme locale.

Ainsi, bien que certaines problématiques évoquées dans ce mémoire soient ici adressées par le biais de stratégies communicationnelles parfois efficaces (information continue, stimulation de l'expression du public, dynamique d'échanges à plusieurs niveaux...), des marges d'amélioration pour lesquelles la communication peut jouer un grand rôle semblent à exploiter, afin de diversifier les modes d'interaction et de rencontre avec le public cible, et l'inciter davantage à participer tout au long d'un processus qui gagnerait en légitimité et qui serait jugé comme tel par les parties prenantes.

## **C) Mettre en perspective les apports de la concertation**

Une fois la phase d'expression du public terminée, l'ensemble des apports issus des canaux définis par le processus de concertation doivent être étudiés.

Nous définissons deux types de contributions :

- Les contributions s'inscrivant dans les thématiques du dossier de la concertation<sup>249</sup> ;
- Les contributions concernant des thématiques hors du dossier de la concertation<sup>250</sup>.

---

<sup>249</sup> Dans le cas de la concertation générique sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe, les thématiques du dossier de la concertation sont les suivantes : « la robustesse de la piscine combustible », « la maîtrise des accidents avec fusion du cœur », « la prise en compte du changement climatique », « la maîtrise du vieillissement des matériels », « la maîtrise du vieillissement de l'enceinte de confinement », « la maîtrise du vieillissement de la cuve du réacteur », « le maintien de la conformité et le traitement des écarts ». En ligne : [enseignements edf - rp4 900.pdf](#)

<sup>250</sup> Dans le cas de la concertation générique sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe, les thématiques relevées comme étant hors du dossier de la concertation sont les suivantes : « la protection des centrales nucléaires contre les actes de malveillance », « le développement des compétences et le facteur humain », « la rentabilité financière des investissements », « l'information du public ». Ibid.

Dans le cas de la concertation générique sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe, près de 1600 contributions ont été recueillies, que ce soit lors des réunions ou *via* la plateforme numérique. Parmi elles, « EDF a identifié les thématiques qui relèvent de son champ de compétence<sup>251</sup> et qui ont recueilli le plus de questionnements et de remarques » et a donné sa « position pour chaque thématique » dans ses enseignements<sup>252</sup>, rendus publics. EDF précise que certaines thématiques abordées dans ces enseignements sont « dans le dossier de la concertation » et que « d'autres n'y figurent pas mais ont été abordées de manière récurrente par le public ». Cette dernière catégorie se rapporte aux contributions concernant des thématiques hors du dossier de la concertation, qui sont reliées aux inquiétudes classiques concernant le domaine du nucléaire civil (actes de malveillance, maintenance, coût, transparence...).

Rendre compte des apports du public i.e. communiquer sur la décision à la lumière de ces derniers nécessite de définir une méthodologie : après le recueil de la multiplicité des contributions il faut les classer (selon leur récurrence par exemple) et les mettre en relation avec le cadre défini préalablement. Les contributions ne correspondant pas précisément au cadre peuvent être prises en compte dans l'analyse du recueil, en définissant de grandes catégories en fonction de leurs occurrences pour pouvoir, éventuellement, les adresser. Enfin, certaines contributions ne seront sûrement pas adressées, puisque la démocratie peut exiger une certaine limitation de la discussion<sup>253</sup> i.e. dépendre d'un cadre dont certaines facettes ne peuvent être

---

<sup>251</sup> EDF précise que « les questionnements et préoccupations du public sur l'opportunité de la poursuite de l'exploitation des centrales et sur la gouvernance de l'industrie nucléaire ne sont pas traités dans cette note car ils ne sont pas du ressort d'EDF », et ajoute : « la décision de poursuivre ou d'arrêter l'exploitation des réacteurs nucléaires est fixée par le gouvernement dans le cadre de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui a fait l'objet d'un débat public au premier semestre 2018 et a été annoncée par le président de la République le 27 novembre 2018. La gouvernance de l'activité nucléaire relève de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire : « L'État définit la réglementation en matière de sécurité nucléaire et met en œuvre les contrôles visant à l'application de cette réglementation. Il veille à l'information du public sur les risques liés aux activités nucléaires et leur impact sur la santé et la sécurité des personnes ainsi que sur l'environnement. » (<https://www.legifrance.gouv.fr>) ». Ibid.

<sup>252</sup> En ligne : [enseignements edf - rp4 900.pdf](#)

<sup>253</sup> Holmes, Stephen. *Passions and Constraint*, Chicago, University of Chicago Press, 1995, pp. 202-235.

adressées car elles relèvent de la loi ou que, étant trop larges, le cadre de la concertation (marges de manœuvre des entités organisatrices, temps...) ne suffit pas. Notons que dans un tel cas, les formes de participation plus libres et hors des canaux prévus constituent alors un recours possible dans le cadre d'une démocratie.

Dans tous les cas, la publication de l'ensemble des contributions, dans une démarche exhaustive et transparente<sup>254</sup>, ainsi que la justification publique<sup>255</sup> des apports citoyens analysés et retenus dans la prise de décision nous semblent essentielles :

ne pas accuser réception d'un investissement est un acte violent sur le plan communicationnel, et peut faire planer une menace de dérive implicite d'une concertation en simple consultation, d'autant plus que les citoyens impliqués dans un débat public souhaitent avant tout être informés et pris en considération<sup>256</sup>. Cette phase de communication sur les apports citoyens dans le cadre d'un processus participatif ou *feedback* au sens de Jakobson nous paraît donc primordiale, car, par définition, elle convoque la notion d'action collective et d'accord<sup>257</sup>, mais aussi puisqu'elle influe sur la triple légitimité.

En effet, elle légitime à la fois les organisateurs de la concertation – qui adoptent une démarche d'écoute, de transparence, et enrichissent leur projet ou le modifient en fonction des contributions de non-experts concernés par ce dernier –, le processus en lui-même – qui est transparent car explicite et fidèle à sa portée définie comme démocratique et ouverte –, les citoyens (le public) – puisqu'ils voient comment leurs contributions ont été traitées, reformulées synthétiquement et prises en compte dans la décision. Une telle mise en perspective des apports de la concertation n'avait, par exemple, pas été clarifié dans le cas du débat sur les OGM évoqué précédemment, ce qui avait entravé la portée du processus.

---

<sup>254</sup> Notons, à titre d'exemple, que « les dispositions du code de l'environnement n'imposent au maître d'ouvrage que d'indiquer les principales modifications apportées à son projet et les mesures qu'il juge nécessaires pour répondre aux enseignements de la procédure participative ». Voir : [cndp-nouvelle-ambition-democratie-environnement-20190624.pdf \(debatpublic.fr\)](#)

<sup>255</sup> Une conférence de presse a, par exemple, été organisée à l'issue de la concertation.

<sup>256</sup> Zémor, Pierre. (2015), op.cit. p. 1110.

<sup>257</sup> Touzard, Hubert. (2006), op.cit. p. 71.

Ensuite, la publication de la décision à la lumière des contributions du public<sup>258</sup> ne marque pas la fin du processus. Ainsi, bien que la phase d'expression soit à priori terminée, et que les avis des différentes entités soient rendus publics, le processus n'est pas clos : il s'agit d'explicitier les prochaines étapes et de continuer l'information du public et des parties prenantes.

Dans le cas de la concertation générique sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe, une newsletter a été créée et ouverte à l'inscription sur la plateforme numérique : elle permet aux inscrits de suivre l'évolution de la mise en place de la décision et, ainsi, de leurs possibles propositions. La plateforme, toujours en ligne, contient les documents ressources, les textes explicatifs, le calendrier, les contributions, les articles et les actualités du processus et de ses suites, et EDF s'est engagée dans ses enseignements (thématique hors du dossier de la concertation portant sur « l'information du public ») à garantir « la continuité de l'information du public sur les suites de la concertation d'ici aux enquêtes publiques, *via* notamment la poursuite des informations sur la plateforme numérique de la concertation »<sup>259</sup>, conformément à l'une des cinq recommandations du HCTISN. Dans cette même thématique, EDF continue sa démarche d'information en publiant à échéances régulières « une synthèse écrite accompagnée d'une infographie à destination du grand public » dans « les supports d'information de chaque centrale », et la diffusera également sur son site national. Un autre exemple de cette démarche d'information servant à la fois le désir du public d'avoir accès à davantage d'information et d'explicitation – adressant ainsi une thématique hors cadre mais primordiale – et la continuité du processus de concertation : des points d'actualité physiques ainsi que

---

<sup>258</sup> A titre d'exemple, dans le cadre d'une concertation préalable relevant du code de l'environnement, « le bilan de la concertation et les mesures jugées nécessaires pour tenir compte des enseignements de la concertation sont établis et publiés dans un délai de trois mois après la fin de la concertation (article R.121-21) ». Le courrier des maires et des élus locaux, « 50 questions – La participation du public aux projets d'aménagement et aux projets urbains », octobre 2018

[MMP-MBU-AG-50questions\\_participation-Courrier-des-maires.pdf \(seban-associes.avocat.fr\)](#)

<sup>259</sup> [https://www.edf.fr/sites/default/files/contrib/groupe-edf/energies/nucleaire/enseignements\\_edf\\_-\\_rp4\\_900.pdf](https://www.edf.fr/sites/default/files/contrib/groupe-edf/energies/nucleaire/enseignements_edf_-_rp4_900.pdf) p.22

des visites de sites<sup>260</sup> portant spécifiquement sur le 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs de 900 MWe.

La fin de la phase d'expression du public et la publication des enseignements d'un processus participatif à visée démocratique ne marque pas la fin de la démarche, qui doit être poursuivie : là encore, la fonction phatique de la communication peut être évoquée, même si les enjeux sont différents, et peut donner lieu à l'explicitation de nouveaux processus auxquels le public sera invité à participer comme, dans le cas de la concertation générique sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe, une concertation dans le cadre du 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs nucléaires français de 1300 MWe, ou la concertation préalable portant sur le projet de piscine d'entreposage centralisée de combustible.

En somme, la participation du public est essentielle, mais pas à n'importe quel coût : il faut donner les meilleures conditions possibles à l'expression citoyenne – ce qui n'est possible qu'après un grand travail de communication sur le thème, ses enjeux et l'analyse du public cible –, expliciter les canaux mis en place selon le public ciblé le plus en amont possible, les diversifier et les rendre accessibles tout au long de la phase dédiée à l'expression afin de montrer que les contributions s'inscrivent dans une véritable réflexion, préalable comme continue. Un tel effort de communication permet *in fine* qu'un dispositif participatif à visée démocratique et ses acteurs gagnent en légitimité et soient perçus comme tels par les différentes parties prenantes, et qu'il puisse être reconduit en tenant compte des retours d'expérience pour d'autres thématiques, renforçant ainsi idéalement l'offre participative, la confiance dans les dispositifs et l'accès des citoyens à la participation.

Néanmoins, la communication, cet « élément stratégique de la médiation entre les acteurs de la gouvernance » qui « vise à créer, conforter ou renforcer le lien social

---

<sup>260</sup> « [...] dans le respect des règles sanitaires et de sécurité ».

entre les partenaires de l'action publique<sup>261</sup> » *ne doit pas être perçue utopiquement*<sup>262</sup> : elle ne peut se substituer aux rouages démocratiques ou faire pleinement disparaître les problématiques auxquels les processus démocratiques sont soumis. Notons enfin que, même si selon Lucien Sfez, « on ne parle jamais autant de communication que dans une société qui ne sait plus communiquer avec elle-même, dont la cohésion est contestée, dont les valeurs se délitent, que des symboles trop usés ne parviennent plus à unifier<sup>263</sup> », une communication réfléchie est essentielle à l'exercice d'un processus participatif viable car elle permet aux citoyens, en leur donnant les clefs pour leur participation, d'exercer leur pouvoir démocratique, en complément de leurs représentants institutionnels.

---

<sup>261</sup> Article 5 de la Charte déontologique de la communication publique (2002), dite « Charte de Marseille ». En ligne : [https://www.cap-com.org/sites/default/files/field\\_file/charte-ethique-du-communicant-public-charte-de-marseille.pdf](https://www.cap-com.org/sites/default/files/field_file/charte-ethique-du-communicant-public-charte-de-marseille.pdf), p. 2.

<sup>262</sup> Le Saëc, Olivier. « Le métier de communicant public et la démocratisation de l'action publique », *Communication & Organisation*, vol. 41, no. 1, 2012, p. 45.

<sup>263</sup> Sfez, Lucien. *La critique de la communication*, Paris, Seuil, 1990, p. 5.

# CONCLUSION

---

Ce travail de recherche nous a permis d'étudier les dynamiques entourant un processus participatif tel que la concertation et le cadre démocratique dans lequel elle s'inscrit. Notre réflexion nous a aidé à établir que les processus participatifs souhaitant s'inscrire dans un cadre démocratique ne peuvent, de nos jours, se contenter de promouvoir leur caractère « ouvert » (on parle parfois de « démocratie ouverte ») : se réclamer de la démocratie participative n'est pas autoréalisateur, et encore moins performatif.

Il est en effet apparu au cours de nos développements le constat selon lequel le concept même de démocratie n'est pas universel : ses acteurs ne sont pas forcément reconnus ou considérés comme de véritables « acteurs », qu'il s'agisse du personnel politique ou des institutions, des processus démocratiques ou des citoyens eux-mêmes. Cela rend l'articulation de ces différentes composantes délicate puisqu'il n'existe pas plus de « formule magique », permettant de concilier systématiquement les visions et les intérêts de chacune des parties prenantes, que de contexte particulièrement favorable à l'exercice de ce qui serait reconnu unanimement, à une période donnée, comme une « bonne démocratie ».

La crise de la légitimité de ceux que nous avons nommé « élites » et la politique globale de transparence primordiale dans le contexte de l'urgence écologique, entraînent l'émergence de dispositifs participatifs ayant pour visée de prendre en compte les expressions, les avis, les apports, les contributions des citoyens, mais soulèvent finalement des questionnements liés aux processus qui se voudraient solutions – donnant lieu à ce que nous pourrions nommer « le nœud gordien des légitimités ».

Ce constat nous permet de valider notre hypothèse selon laquelle des difficultés liées à la légitimité politique, institutionnelle et citoyenne font jour dans un procédé participatif, pouvant entraîner de concert une mise en question de la légitimité du dispositif lui-même. Dans notre cas d'étude, l'absence de consensus concernant le nucléaire civil rend la mise en place d'un processus participatif complexe car le public,

n'ayant pas été concerté historiquement sur les choix relatifs au mix énergétique français, doit être intéressé, informé et convaincu du bienfondé du dispositif et de ses acteurs pour pouvoir y participer pleinement. De plus, le convaincre et recueillir ses contributions nécessite de mettre en œuvre un certain nombre de moyens et de canaux tout en lui donnant les clefs nécessaires à son expression afin qu'il soit légitime et perçu comme tel, ce qui, dans le cas de thèmes donnant lieu à des controverses sociotechniques, requiert un grand effort de pédagogie et d'ouverture du débat aux opinions divergentes : l'ensemble des informations délivrées ne plongera pas dans le public comme une seringue hypodermique. Enfin, comme notre étude de la concertation générique sur la poursuite de fonctionnement des réacteurs nucléaires français de 900 MWe au-delà de leur 4<sup>ème</sup> réexamen périodique a pu le montrer, les citoyens peuvent être amenés à se poser des questions plus globales que le thème mis en débat i.e. hors du cadre de la concertation, ou opter pour une forme d'expression différente de celle qui leur est offerte *via* les canaux mis en place. Cela peut concourir à la complexification de la prise en compte des apports dans la décision et du travail de justification de cette dernière.

L'hypothèse selon laquelle la communication joue un rôle central dans la prise de parole citoyenne liée à l'exercice d'une démocratie participative juste et « légitimante » peut-être, quant à elle, partiellement validée : essentielle, la communication peut favoriser l'accueil de l'expression du public, du processus et de ses acteurs. Néanmoins, elle ne nous paraît effective que dans la mesure où elle est transparente et qu'elle intervient à la fois en amont du processus, durant la phase d'expression du public ainsi qu'en aval. De plus, même en abaissant en partie le coût de la participation et en renforçant possiblement la transparence des dispositifs, elle ne peut résoudre à elle-même l'ensemble des difficultés entraînées par le flou entourant les notions de démocratie, de participation citoyenne, le cadre donné à cette dernière et la question de la légitimité en filigrane de l'ensemble des critiques adressées. De fait, les définitions de la concertation comme « le domaine de l'action partiellement négociée, partiellement débattue et délibérée<sup>264</sup> » et « le mode de communication qui permet de

---

<sup>264</sup> Mermet, Laurent. « La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », *Négociations*, vol. n° 5, n°1, 2006, p. 77.

dire la complexité des choses et de faire appel à la lucidité des gens<sup>265</sup> » nous semblent être complémentaires de la définition donnée en introduction de ce mémoire.

Les retours d'expérience de notre terrain d'étude l'ont montré : malgré une communication pensée au long cours et la création de canaux diversifiés, la participation – bien que satisfaisante au regard d'autres processus comparables et menée dans de bonnes conditions selon les garantes de la CNDP – aurait pu être plus importante encore. Nous pouvons ainsi insister sur le fait que tout processus se réclamant de la démocratie participative doit être examiné avec réflexivité et analysé par le biais d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs définis préalablement afin de donner lieu à des retours d'expérience utiles pour les prochains projets participatifs, dans une démarche d'amélioration continue – propre au « domaine mouvant<sup>266</sup> » que constituent les démarches participatives.

Ainsi, comme nous l'avions supposé, la concertation – l'une des formes prises par la démocratie participative – n'échappe pas à ces constats : il s'agit bien d'un processus complexe, pensé comme renfort de la démocratie, de l'efficacité de l'action publique et de l'expression citoyenne mais se heurtant à des obstacles idéologiques, pratiques et organisationnels. Nous pourrions rajouter le terme de « communicationnel », puisque la communication doit être sans cesse améliorée à l'aide d'indicateurs définis en amont.

Il nous semble que la problématique de la triple légitimité des acteurs d'un processus issu de la démocratie participative – i.e. la légitimité des organisateurs et des acteurs responsables de la mise en œuvre du processus, celle du processus en lui-même et celle des citoyens à s'exprimer librement « en connaissance de cause » –, reste en suspens : bien que certaines actions communicationnelles permettent de contourner des difficultés inhérentes à une légitimité en crise, elles ne constituent pas de « bonnes recettes » applicables pour une « bonne démocratie », concept discuté et porteur de nuances.

Enfin, l'ensemble de nos recherches nous permet d'avancer que le concept même de « démocratie participative », du fait des théories divergentes que chacun des

---

<sup>265</sup> Zémor, Pierre. (2015), op.cit. p. 1111.

<sup>266</sup> Mermet, Laurent. (2006), op.cit.

termes convoque, et d'un certain pléonasme – puisque qu'une démocratie sans participation serait une forme bien pauvre de l'expression du pouvoir du peuple –, demeure mal défini et peut donc être soumis à des usages abusifs, engendrant à nouveau de la méfiance ou introduisant une possible défiance de la part de certains acteurs concernés. « Mal nommer un objet, c'est ajouter du malheur à ce monde<sup>267</sup> » écrivait Albert Camus : malgré une littérature académique abondante, il nous semble ainsi que le flou de ces concepts fragilise les idéaux participatifs inclusifs et leur mise en œuvre dans le système démocratique que nous connaissons.

Notre recherche comporte quelques limites : le caractère confidentiel de certaines ressources d'EDF ne permettant pas de les citer précisément, ou encore la riche littérature sur les problématiques abordées, qui ont rendu la sélection d'informations parfois délicate. De plus, un plus grand recul sur la concertation constituant notre terrain d'étude aurait peut-être permis d'apporter davantage d'éléments sur l'amont – même si le principal a malgré tout été analysé – et de comparer le dispositif utilisé à ceux des processus participatifs prenant sa suite. De même, la concertation sur le Projet Piscine, inspiré des retours d'expérience de cette concertation et de plateformes d'autres processus participatifs – évoquées à travers le benchmark présenté – n'est pas encore pleinement analysable car elle est en cours de préparation : les retours d'expérience de cette concertation auraient donc été intéressants à développer en complément. Enfin, la diversité des ressources académiques sur notre thème et les problématiques l'entourant – du fait d'un engouement pour ces sujets – a donné lieu à des recherches et lectures très intéressantes, qui, en plus des éléments ci-dessus, pourraient être approfondies dans une réflexion prolongeant ce mémoire.

Il nous semblerait par conséquent intéressant, dans une éventuelle suite de ce travail, d'élargir d'une part nos recherches sur les problématiques évoquées – puisque les productions académiques et les retours d'expérience de processus participatifs foisonnent et que d'autres sont à venir –, et, d'autre part, de proposer une nouvelle piste de réflexion concernant le cadre législatif dans lequel s'inscrivent ces processus.

A titre d'exemple, nous pourrions souligner que l'encadrement légal des démarches se rapportant à la démocratie participative peut comporter des limites : « démocratiser

---

<sup>267</sup> Camus, Albert. « Sur une philosophie de l'expression », in *Essais*, Paris, Bibliothèque de La Pléiade, 1965, p. 1679.

la démocratie » et répondre à la crise de la démocratie représentative est loin d'être la seule affaire de la communication – qui ne nous apparait pas comme « un monde [...] transparent à lui-même qui ferait enfin reculer les violences et constituerait l'idéal ultime de civilisation<sup>268</sup> » – ou du bienfondé des processus mis en œuvre.

Dès lors, il nous semble qu'inclure légitimement les citoyens dans des processus participatifs justes et incitatifs nécessiterait un approfondissement des prérequis définis par le cadre légal afin d'ancrer encore plus profondément le recours aux dispositifs participatifs dans le système démocratique français – à la lumière de retours d'expérience et d'enseignements successifs – et, bien sûr, d'éviter des régressions insidieuses concernant le droit à l'information et à la participation. Définir plus précisément les besoins, avec les citoyens idéalement, ou encore les démarches essentielles – comme la publication officielle de la façon avec laquelle les apports citoyens ont été pris en compte pour chaque décision ou la justification au regard des contributions et des avis du public par le maître d'ouvrage d'un projet – nous semblerait favorable pour une évolution positive de cette forme d'expression dont la visée initiale est de contribuer à un regain démocratique durable : un cercle vertueux articulant la légitimité de la démocratie représentative et celle de la démocratie participative pourrait, ainsi, se dessiner davantage.

---

<sup>268</sup> Breton, Philippe. *L'utopie de la communication – Le mythe du « village planétaire »*, La Découverte, collection « La Découverte Poche, Essais », n°29, 2004, p. 137.

# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages :

- BARBER Benjamin. *Démocratie forte*. Paris. Desclée de Brouwer. 1997 [1984]. 330 pages.
- BLONDIAUX Loïc. *Le Nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris. Seuil. 2008. 112 pages.
- BOURG Dominique. JOLY Benoît. KAUFMANN Alain. (dir.). *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*. Presses Universitaires de France. « L'écologie en questions ». 2013. 400 pages.
- BRETON Philippe. *L'utopie de la communication – Le mythe du « village planétaire »*. La Découverte. Collection « La Découverte Poche, Essais » n°29. 2004. 182 pages.
- CLERMONTEL, Danièle & CLERMONTEL, Jean-Claude. *Chronologie scientifique, technologique et économique de la France*. Publibook Des Ecrivains. 2009. 414 pages.
- D'ALMEIDA, Nicole. *La société du jugement*. Paris. Éditions Armand Colin. 2007. 225 p.
- DEWEY John. *Le public et ses problèmes*. trad. J. Zask. Pau. Publications de l'Université de Pau Farrago / Léo Scheer. 2003 [1927]. 336 pages.
- GAXIE Daniel. *Le Cens caché : Inégalités culturelles et ségrégation politique*. Paris. Seuil. 1978. 267 pages.
- GOFFMAN Erving. *Façons de parler*, trad. de l'anglais par A. Kihm. Paris. Éditions de Minuit. 1987 [1981]. 280 pages.
- GORZ André. *Ecologie et Politique*. Seuil. Collection « Points ». 1978. 245 pages.
- HIBBING John & THEISS-MORSE Elizabeth. *Stealth Democracy*. Cambridge. Cambridge University Press. 2002. 285 pages.
- HOLMES Stephen. *Passions and Constraint*. Chicago. University of Chicago Press. 1995, 352 pages.
- LE GENDRE Bertrand. *De Gaulle et Mauriac : Le héros et son héraut*. Fayard. Collection Histoire. 2015. 180 pages.
- LIPPMANN Walter. *The Phantom Public*. Transaction Publishers. 2011 [1925]. 195 pages.
- MONOD Jean-Claude. *L'Art de ne pas être trop gouverné*. Seuil. « L'ordre philosophique ». 324 pages.
- PATEMAN Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge. Cambridge University Press. 1970. 122 pages.

RANCIERE Jacques. *La Haine de la démocratie*. Paris. La Fabrique. 2005. 106 pages.

RENAULT Emmanuel. *L'expérience de l'injustice. Reconnaissance et clinique de l'injustice*. La Découverte. 2004. 415 pages.

ROSANVALLON Pierre. *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Seuil. 2006. 352 pages.

ROSANVALLON Pierre. *La crise de l'État-providence*. Paris. Seuil. 1981. 183 pages.

ROSANVALLON Pierre. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Collection Les livres du Nouveau monde Paris. Seuil. 2008. 384 pages.

ROSANVALLON Pierre. *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris. Gallimard. 1998. 379 pages.

RUI Sandrine. *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*. Paris. A. Colin. 2004. 263 pages.

SALÁT Orsolya. *The Right to Freedom of Assembly: A Comparative Study*. Oxford. Hart Publishing. 2015. 314 pages.

SCHUMPETER Joseph. A. *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Paris. Editions Payot. « Bibliothèque historique ». 1990 [1947]. 451 pages.

STEINER Jürg & al. *Deliberative Politics in Action : Analyzing Parliamentary Discourse*. Cambridge. Cambridge University Press. 2005. 208 pages.

SUBRA Philippe. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. A. Colin. Collection « Perspectives Géopolitiques ». 3<sup>e</sup> édition. 2018. 352 pages.

YOUNG Iris M. *Inclusion and Democracy*. Oxford. Oxford University Press. 2000. 528 pages.

ZASK Joëlle. *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*. Paris. Le bord de l'eau. 2011. 200 pages.

ZONABEND Françoise. *La presqu'île au nucléaire*. Paris. Odile Jacob. 1989. 240 pages.

## Articles universitaires :

ALBE Virginie. « L'enseignement de controverses socioscientifiques », *Éducation et didactique*, 3-1, 2009, pp. 45-76.

ALMOND Gabriel A., JENNEPIN D., VERBA Sidney. *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, In *Revue française de sociologie*, 1965, 6-1. pp. 98-99.

ARNSTEIN Sherry R. « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, 1969, pp. 216-224.

BARBIER Rémi & LARRUE Corinne. « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, vol. 1, n°1, 2011, pp. 67-104.

- BERGER Mathieu & DE MUNCK Jean. « Présentation. Participer, entre idéal et illusion », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 46-1, 2015, pp. 1-24.
- BEURET Jean-Eudes. « Concertation (démarche de) », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.
- BLATRIX Cécile. « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, 2009, p. 97.
- BLONDIAUX Loïc. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, vol. 50, no. 2, 2007, pp. 118-129.
- BOBBIO Luigi. « Démocratie », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.
- BOURDIEU Pierre. « Le mystère du ministère ; Des volontés particulières à la "volonté générale" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140, 2001, pp 7-11.
- BOWLER Shaun. DONOVAN Todd. KARP Jeffrey. « Enraged or Engaged ? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies », *Political Research Quarterly*, 60 (3), 2007, pp. 351- 362.
- CLARKE John. « L'enrôlement des gens ordinaires. L'évitement du politique au cœur des nouvelles stratégies gouvernementales ? », *Participations*, vol. 6, no. 2, 2013, pp. 167-189.
- COHEN Joshua & FUNG Archon. 2004, « Radical Democracy », *Swiss Political Science Review*, 10 (4), 2004, pp. 169-180.
- DALH Robert. « Hierarchy, Democracy and Bargaining in Politics and Economics », in EULAU H. (dir.), *Political Behaviour*, Glencoe, The Free Press, 1956.
- DAHRENDORF Ralf., « Citizenship and Beyond : The Social Dynamics of an Idea », *Social Research*, Vol. 41, n° 4, 1974, pp. 673-701.
- DREVON Bernard. « *La société des égaux*. Pierre ROSANVALLON, Paris, coll. « Les livres du nouveau monde », Seuil, 2011, 432 pages, ISBN : 978-2-0210-23473 », *Idées économiques et sociales*, vol. 167, no. 1, 2012, pp. 78-79.
- FRASER Nancy. « Rethinking the Public Sphere : A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy », *Social Text*, n° 25-26, 1990, pp. 56-80.
- GAXIE Daniel. « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », in Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie, *La Gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, pp. 249-273.
- GOURGUES Guillaume. « Critique de la participation », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

- GOURGUES Guillaume & SAINTY Jessica. « La démocratie participative peut-elle convaincre la population de participer ? Analyse d'une enquête par sondage », 2019, 17 p.
- HATZFELD Hélène. « Partager les savoirs : quelle légitimité ? », *Le sujet dans la cité*, vol. 4, no. 2, 2013, pp. 45-55.
- HAYAT Samuel. « La représentation inclusive », *Raisons politiques*, vol. 50, no. 2, 2013, pp. 115-135.
- JOLY Pierre-Benoît. « Sciences EN sociétés, pour une logique du care », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 21, no. 4, 2013, pp. 361-362.
- JOLY Pierre-Benoît & MARRIS Claire. « La participation contre la mobilisation ? Une analyse comparée du débat sur les OGM en France et au Royaume-Uni », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, no. 2, 2003, pp. 195-206.
- LAUGIER Sandra. « La désobéissance comme principe de la démocratie », *Pouvoirs*, vol. 155, no. 4, 2015, pp. 43-54.
- LE SAEC, Olivier. « Le métier de communicant public et la démocratisation de l'action publique », *Communication & Organisation*, vol. 41, no. 1, 2012, pp. 41-50.
- LEFEBVRE Rémi. 2007, « Non-dits et point aveugle de la démocratie participative », in Robbe F. (dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 33-58.
- LITS Marc. « L'espace public : concept fondateur de la communication », *Hermès, La Revue*, vol. 70, no. 3, 2014, pp. 77-81.
- MERMET Laurent. « La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », *Négociations*, vol. n° 5, n°1, 2006, pp. 75-79.
- MONEDIAIRE Gérard. « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 134-155.
- MOTTA Alessio. « Mépris et répression de la prise de parole en public. Construction d'une domination symbolique profane dans une copropriété et dénonciation publique », *Participations*, vol. 9, no. 2, 2014, pp. 71-95.
- MOUFFE Chantal. « Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism », *Political Science Series*, n° 72, 2000, pp. 1-17.
- OLLIVIER-YANIV Caroline. « La communication publique communication d'intérêt général et exercice du pouvoir », Stéphane Olivesi éd., *Sciences de l'information et de la communication*. Presses universitaires de Grenoble, 2014, pp. 103-118.
- PATEMAN Carole. « Participatory Democracy Revisited », *Perspectives on Politics*, vol. 10, n° 1, 2012, pp. 7-19.
- PERCHERON Annick. « Les Français et l'Europe : acquiescement de façade ou adhésion véritable ? Note de recherche », *Revue française de science politique*, 41 (3), 1991, pp. 382-406.

REVILLARD Anne. « La sociologie des mouvements sociaux : structures de mobilisations, opportunités politiques et processus de cadrage », 2003, 13 pages.

ROSINI Philippe. « La mémoire lacunaire du nucléaire », *Socio-anthropologie*, 42 | 2020, pp. 139-153.

ROUSSIN Juliette. « Délibérer à l'épreuve de la démocratie », *Participations*, vol. 6, no. 2, 2013, pp. 215-226.

SANDERS Lynn. « Against Deliberation », *Political Theory*, vol. 25, n° 3, 1997, pp. 347-376.

SAUVETRE Pierre. « La problématisation de la participation à travers l'histoire de la gouvernamentalité », *Participations*, vol. 6, no. 2, 2013, pp. 35-63.

SCHUDSON Michael. « La conversation n'est pas l'âme de la démocratie », *Participations*, 2012/2 (N° 3), p. 219-238.

TOUZARD Hubert. « Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique », *Négociations*, vol. n° 5, n° 1, 2006, pp. 67-74.

WOLTON Dominique. « Information et communication : dix chantiers scientifiques, culturels et politiques », *Hermès, La Revue*, vol. 38, n°1, 2004, pp. 175-182.

YOUNG Iris M. « Activist Challenges to Deliberative Democracy », *Political Theory*, 29 (5), 2001, pp. 670-690.

ZONABEND Françoise. « L'innommable et l'innommé », dans Beaune J.-C. (dir.), *Le déchet, le rebut, le rien*, Seyssel, Champ Vallon, 1999, pp. 90-98.

ZEMOR Pierre. « Développer en France une culture du débat public », *Revue française d'administration publique*, vol.156, no.4, 2015, pp.1101-1112.

## Entretiens :

« Démocratie, l'état d'urgence. Pierre Rosanvallon », *Sciences Humaines*, vol. 325, no. 5, 2020, pp. 15-15.

« Pour une histoire des pratiques délibératives. Entretien avec Bernard Manin », *Participations*, vol. 3, no. 2, 2012, pp. 189-206.

## Télévision :

Reportage sur Plogoff par France 3 Bretagne dans l'émission 19-20 Haute Bretagne du 21 juin 2021.

## Articles de presse évoqués :

[https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/08/29/rendre-a-l-energie-sa-materialite-dans-le-paysage-est-un-enjeu-fondamental-de-la-transition-ecologique\\_6092659\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/08/29/rendre-a-l-energie-sa-materialite-dans-le-paysage-est-un-enjeu-fondamental-de-la-transition-ecologique_6092659_3232.html)

<https://www.marianne.net/agora/tribunes-libres/la-centrale-nucleaire-la-plus-dangereuse-est-celle-que-lon-ne-construit-pas>

[https://www.lepoint.fr/economie/les-francais-soutiennent-de-plus-en-plus-le-nucleaire-10-03-2021-2417244\\_28.php](https://www.lepoint.fr/economie/les-francais-soutiennent-de-plus-en-plus-le-nucleaire-10-03-2021-2417244_28.php)

<https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/superphenix-il-y-quarante-ans-vital-michalon-mourrait-en-manifestant-contre-la-centrale-nucleaire-1501235177>

[https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/incendie/incendie-d-un-site-seveso-a-rouen/apres-tchernobyl-les-autorites-francaises-ont-elles-vraiment-pretendu-que-le-nuage-radioactif-s-etait-arrete-a-la-frontiere\\_3641381.html](https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/incendie/incendie-d-un-site-seveso-a-rouen/apres-tchernobyl-les-autorites-francaises-ont-elles-vraiment-pretendu-que-le-nuage-radioactif-s-etait-arrete-a-la-frontiere_3641381.html)

[https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/10/17/il-est-clair-que-la-france-se-prepare-a-construire-de-nouvelles-centrales-nucleaires\\_6015922\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/10/17/il-est-clair-que-la-france-se-prepare-a-construire-de-nouvelles-centrales-nucleaires_6015922_3234.html)

[https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/07/17/le-nucleaire-est-devenu-un-peril-parmi-tant-d-autres-la-lutte-contre-l-atome-ne-fait-plus-recette\\_6046444\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/07/17/le-nucleaire-est-devenu-un-peril-parmi-tant-d-autres-la-lutte-contre-l-atome-ne-fait-plus-recette_6046444_3244.html)

<https://www.lefigaro.fr/vox/societe/stephane-bern-madame-pompili-les-eoliennes-sont-une-negation-de-l-ecologie-20210530>

["C'est une supercherie !" : le coup de gueule de Stéphane Bern contre les éoliennes \(europe1.fr\)](https://www.europe1.fr/actualites/actualite/stephane-bern-madame-pompili-les-eoliennes-sont-une-negation-de-l-ecologie-20210530)

<https://www.lesechos.fr/politique-societe/emmanuel-macron-president/climat-la-menace-est-la-reconnait-emmanuel-macron-1334978>

<https://www.publicsenat.fr/article/politique/barbara-pompili-le-droit-de-veto-sur-les-eoliennes-est-un-cadeau-empoisonne-pour>

<https://www.lefigaro.fr/conjoncture/energie-la-france-a-une-chance-c-est-le-nucleaire-declare-emmanuel-macron-20210727>

[https://www.bfmtv.com/societe/sondage-bfmtv-plus-de-deux-tiers-des-francais-pensent-que-le-grand-debat-national-ne-va-pas-resoudre-la-crise-politique\\_AN-201903130121.html](https://www.bfmtv.com/societe/sondage-bfmtv-plus-de-deux-tiers-des-francais-pensent-que-le-grand-debat-national-ne-va-pas-resoudre-la-crise-politique_AN-201903130121.html)

[Le nucléaire dépassé par le solaire et l'éolien en 2021, une fausse bonne nouvelle pour le climat \(usinenouvelle.com\)](https://www.usinenouvelle.com/actualites/Le-nucleaire-depasse-par-le-solaire-et-le-éolien-en-2021-une-fausse-bonne-nouvelle-pour-le-climat)

[https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/27/histoire-d-une-notion-solastalgie-ou-le-mal-du-pays-quand-il-est-bouleverse\\_5442222\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/27/histoire-d-une-notion-solastalgie-ou-le-mal-du-pays-quand-il-est-bouleverse_5442222_3232.html)

<https://www.leparisien.fr/politique/suppression-de-lena-5-minutes-pour-comprendre-une-mesure-symbolique-08-04-2021-AOPRBQSJUNDJZCMA3TG2WDEV34.php>

## Autres ouvrages :

ARISTOTE *Politiques*. III. 1275b.

BOILEAU Nicolas. « Chant I » dans *L'Art poétique*. Ed. Aug. Delalain. 1815. 32 pages.

CAMUS Albert. « Sur une philosophie de l'expression » in *Essais*. Paris. Bibliothèque de La Pléiade. 1965. 2000 pages.

LEVI Primo. *Se questo è un uomo (Si c'est un homme)*. Pocket. 1947. 213 pages.

## Autres ressources :

Conférences des Rencontres Nationales de la Participation 2020

<http://digital-society-forum.orange.com/>

[Baromètre du numérique 2021 : les principaux résultats - Laboratoire d'Analyse et de Décryptage du Numérique | Programme Société Numérique \(societenumerique.gouv.fr\)](#)

RTE – Bilan électriques 2019 et 2020

Baromètre 2021 « La perception des risques et de la sécurité par les Français » par l'IRSN

Sondages Ifop pour Ouest-France, 9 mars 2013

<https://gazettenucleaire.org/gsien.html>

<https://controverses.minesparis.psl.eu>

<https://www.oecd.org/gov/open-government/OCDE-Participation-citoyenne-innovante-et-nouvelles-institutions-d%C3%A9mocratiques-2020.pdf>

[https://www.cap-com.org/sites/default/files/field\\_file/charte-ethique-du-communicant-public-chartre-de-marseille.pdf](https://www.cap-com.org/sites/default/files/field_file/charte-ethique-du-communicant-public-chartre-de-marseille.pdf)

<https://www.csconseils.fr/>

[Avis HCTISN vf suite pleniere 19 09 \(loiret.fr\)](#)

<https://www.asn.fr/Informer/Dossiers-pedagogiques/La-surete-des-centrales-nucleaires/Le-parc-francais-des-centrales-nucleaires>

<https://www.electricitymap.org/zone/FR>

<https://concertation.suretenucleaire.fr/>

[www.edf.fr](http://www.edf.fr)

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006053843/>

<https://www.participation-et-democratie.fr/>

<https://www.debatpublic.fr/projet-de-loi-asap-720>

<https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2020-02-05/acceleration-et-simplification-de-l-action-publique>

<https://granddebat.fr/>

<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

<http://lagrandemarche.org/>

<http://www.criirad.org/index.html>

[https://www.criirad.org/Dechets-radioactifs/2019-05-01\\_cp\\_debat-pngmdr.pdf](https://www.criirad.org/Dechets-radioactifs/2019-05-01_cp_debat-pngmdr.pdf)

<http://www.criirad.org/actualites/dossiers2006/transparenceseuritenucleaire/boycott%20haut%20comite/listeassos.html>

[https://www.edf.fr/sites/default/files/contrib/groupe-edf/energies/nucleaire/enseignements\\_edf\\_-\\_rp4\\_900.pdf](https://www.edf.fr/sites/default/files/contrib/groupe-edf/energies/nucleaire/enseignements_edf_-_rp4_900.pdf)

[https://www.loiret.fr/sites/loiret/files/media/documents/2019/10/Avis%20HCTISN\\_concertation%20VD4-900.pdf](https://www.loiret.fr/sites/loiret/files/media/documents/2019/10/Avis%20HCTISN_concertation%20VD4-900.pdf)

<https://www.youtube.com/watch?v=Vf9EbpzDvoY>

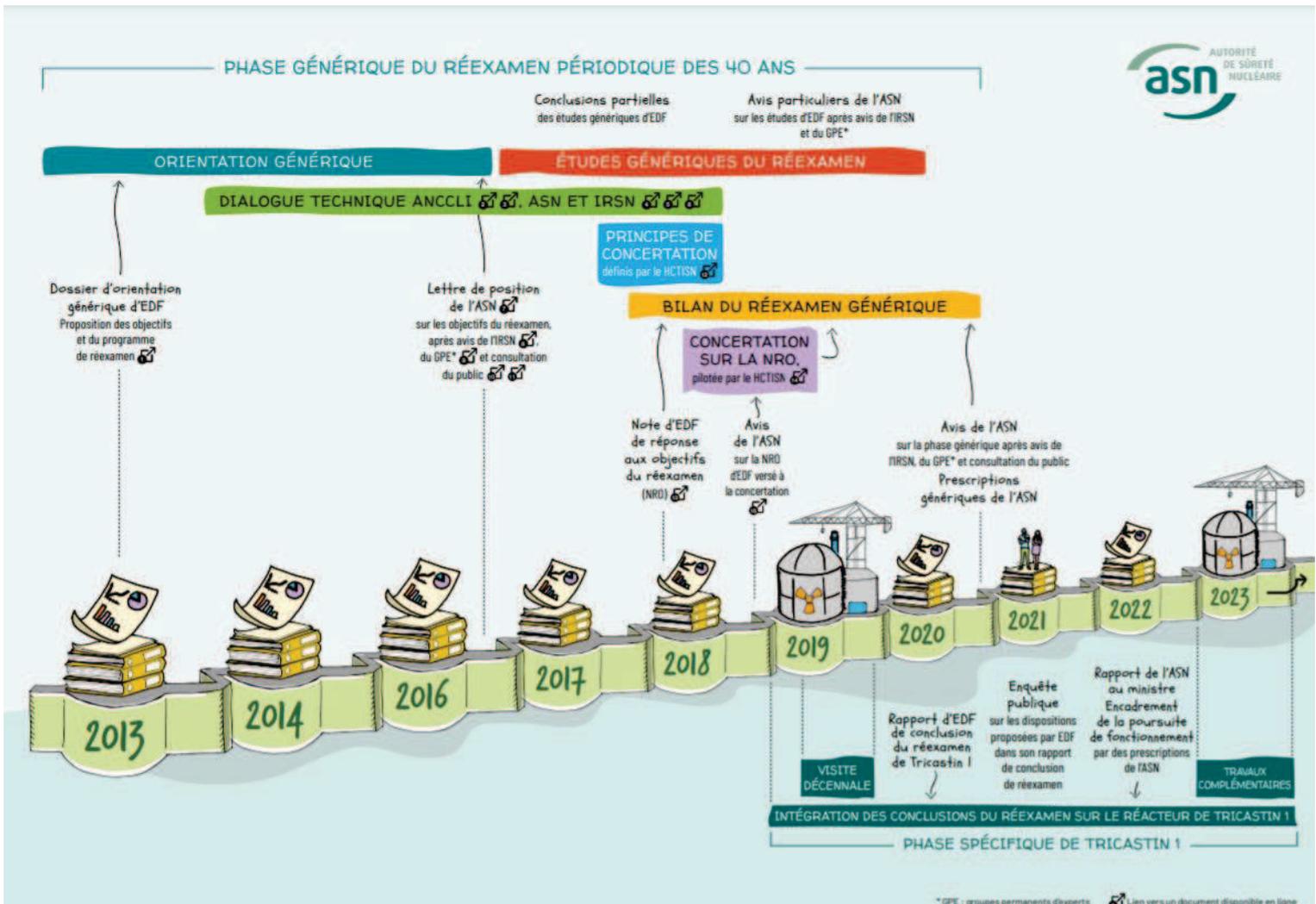
<https://www.arte.tv/fr/videos/093703-000-A/an-zero-comment-le-luxembourg-a-disparu/>

[https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2020/02/2019-WISE-Paris-De%CC%81rives-De%CC%81lais-Nucl%C3%A9aire.pdf?\\_ga=2.28272572.1264065118.1628764926-1927826954.1628764926](https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2020/02/2019-WISE-Paris-De%CC%81rives-De%CC%81lais-Nucl%C3%A9aire.pdf?_ga=2.28272572.1264065118.1628764926-1927826954.1628764926)

<https://concertation.suretenucleaire.fr/media/default/0001/01/c153a874ab447b443ad6f57233c570a3bc269184.pdf>

# ANNEXES

**ANNEXE N°1 : Calendrier du 4<sup>ème</sup> réexamen périodique,**  
**mis en ligne sur la page d'accueil de la plateforme numérique de la**  
**[Concertation sur le 4e réexamen périodique des réacteurs de 900 MW](https://concertation.suretenucleaire.fr)**  
**[\(suretenucleaire.fr\)](https://concertation.suretenucleaire.fr)**



Le calendrier est **cliquable** à l'adresse suivante :  
<https://concertation.suretenucleaire.fr/>

## ANNEXE N°2 : « Principes pour l'organisation de la participation du public à l'occasion des 4èmes réexamens périodiques des réacteurs » (2017)



### **Principes pour l'organisation de la participation du public à l'occasion des 4<sup>èmes</sup> réexamens périodiques des réacteurs** *(Principes validés en réunion plénière du HCTISN le 27 juin 2017)*

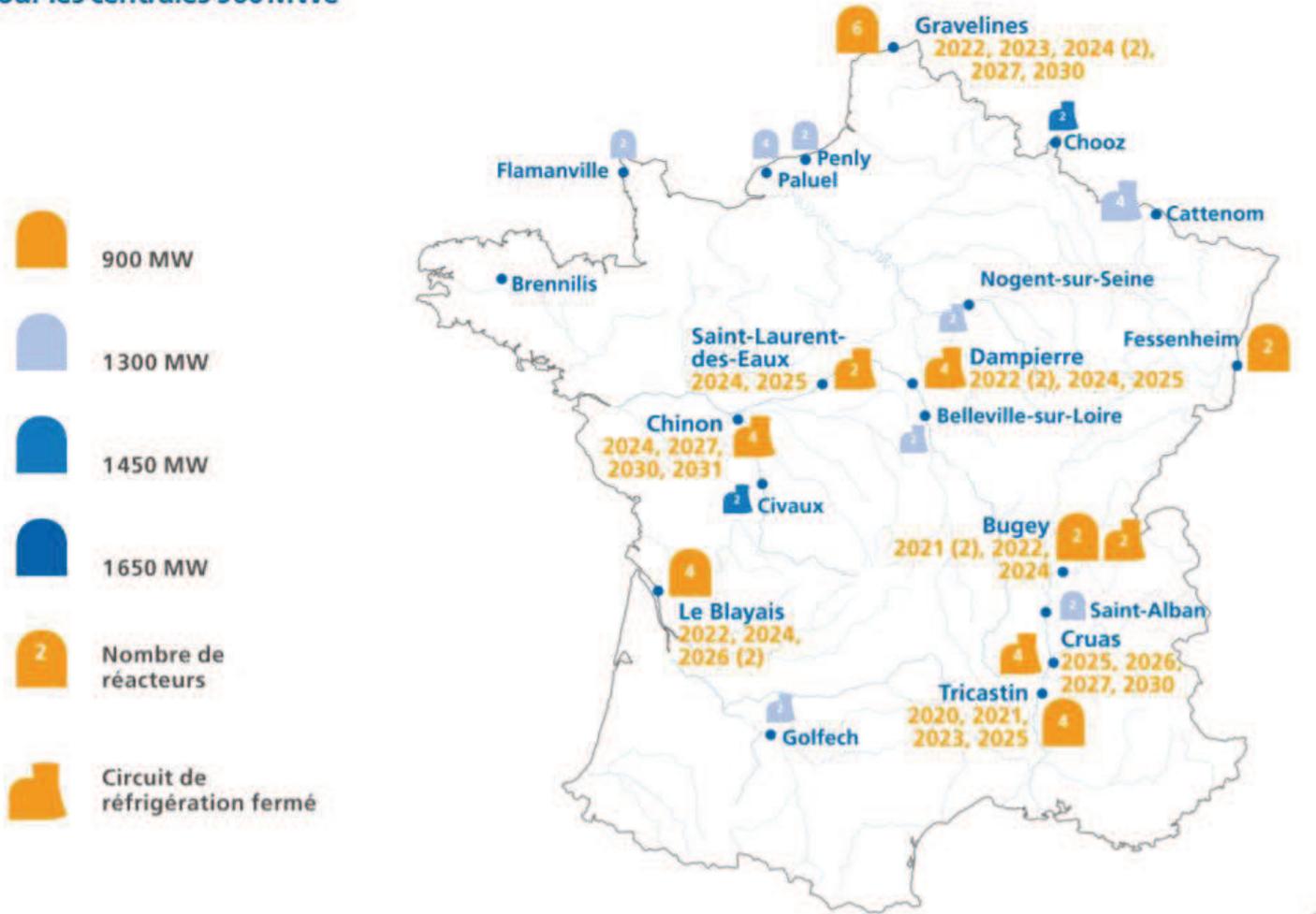
Les principes qui suivent s'inscrivent dans le cadre général de l'information et de la participation des citoyens tel que défini aux I et II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

L'objet de la participation du public porte sur les dispositions proposées par l'exploitant, pour la protection des intérêts au sens de l'article L. 593-1 du code de l'environnement (à savoir, la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement) en vue de la poursuite du fonctionnement des réacteurs à l'occasion de leur 4<sup>ème</sup> réexamen périodique.

- 1) Une participation continue du public est nécessaire. Ce continuum comprend notamment trois types d'éléments forts :
  - a) Une concertation sur la phase générique ;
  - b) Les consultations du public avant l'autorisation de modifications dans le cadre du réexamen périodique (art. L. 593-15 du code de l'environnement, et éventuellement art. L. 593-14) ;
  - c) L'enquête publique sur les dispositions proposées par l'exploitant dans le rapport de conclusion du réexamen (art. L. 593-19 du code de l'environnement).
- 2) Une plate-forme informatique permettra à tout citoyen d'accéder à toutes les informations et documents disponibles.
- 3) Toutes les contributions, d'où qu'elles viennent, seront prises en compte. Seules celles portant sur l'objet de la participation seront traitées au fond.
- 4) Même si elle n'est pas explicitement prévue par la loi, la concertation sur la phase générique est nécessaire.
- 5) Il faut décider qui lance la concertation sur la phase générique et sur quoi elle porte (uniquement la proposition d'EDF ou également un projet de position de l'ASN).
- 6) Même si elle ne prend pas la forme d'un débat public au sens du code de l'environnement, la concertation sur la phase générique devra être menée avec l'appui de garants désignés par la CNDP et de conseils méthodologiques de celle-ci.
- 7) La « note de réponse aux objectifs du réexamen périodique » qui sera transmise par EDF à l'ASN constitue un élément de dossier pour cette concertation sur la phase générique. Des documents complémentaires seront fournis au public.
- 8) L'ASN et les autres parties intéressées rendent publique la façon dont elles prennent en compte le bilan de la concertation sur la phase générique rédigé par le ou les garants de la CNDP.
- 9) Il convient de vérifier si la concertation sur la phase générique peut être organisée sans adaptation du cadre réglementaire.
- 10) Si la quatrième visite décennale des premiers réacteurs (notamment le réacteur n° 1 de Tricastin) a lieu avant la conclusion de la concertation sur la phase générique, le dispositif global de participation du public sera adapté en conséquence pour ces réacteurs.

**ANNEXE N°3 : Localisation des installations nucléaires en France avec focus sur celles concernées par le 4<sup>ème</sup> réexamen périodique (centrales 900 MWe). Extrait du dossier de la concertation.**

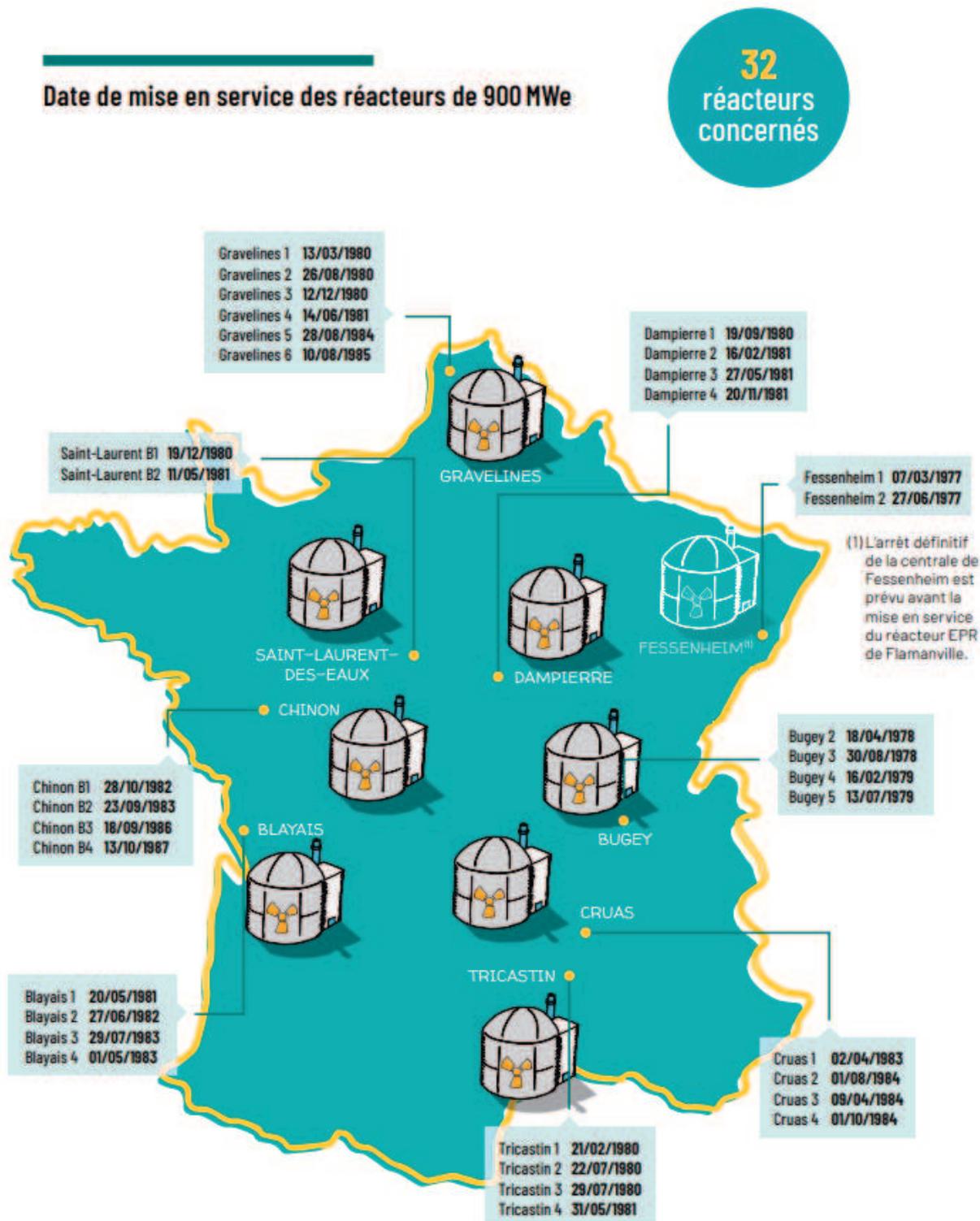
Les centrales nucléaires françaises  
 Les dates de 4<sup>e</sup> réexamen périodique  
 pour les centrales 900 MWe



Carte extraite de la page 6 de la Note de Réponse aux Objectifs (NRO), document sur lequel le public a été amené à s'exprimer dans le cadre de la concertation sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs nucléaires français de 900 MWe.

<https://concertation.suretenucleaire.fr/media/default/0001/01/0f777ea52522dbddef510cdd56ce1e62f4207ea8.pdf>

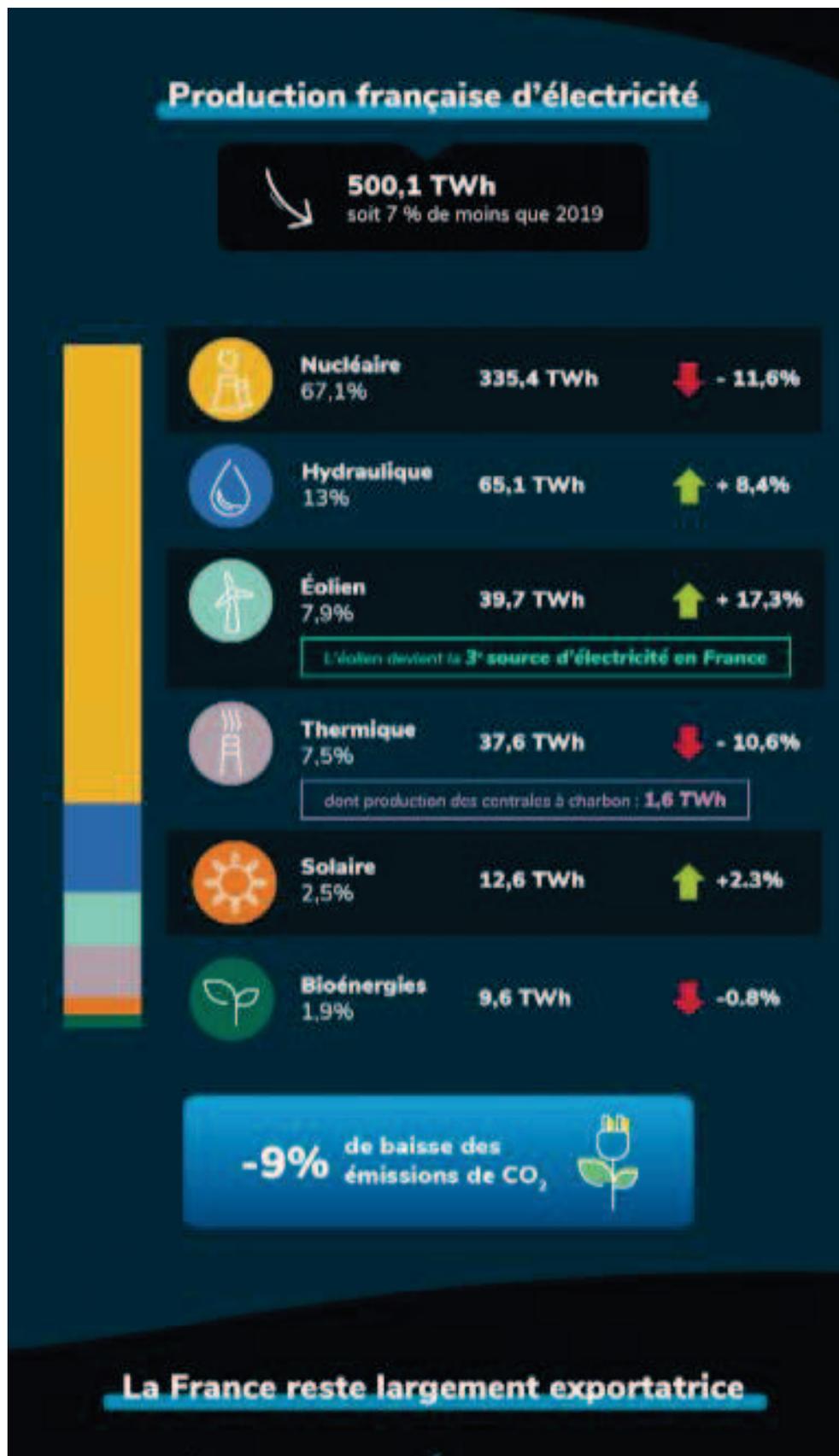
**ANNEXE N°3 BIS : Carte des installations nucléaires concernés par le 4<sup>ème</sup> réexamen périodique avec date de mise en service de leurs réacteurs.**



Les Cahiers de l'ASN n°1 : Centrales nucléaires au-delà de 40 ans : Les enjeux du 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MWe, p. 7.

<https://www.asn.fr/Informer/Publications/Les-cahiers-de-l-ASN/Les-cahiers-de-l-ASN-n-1-Centrales-nucleaires-au-dela-de-40-ans>

## ANNEXE N°4 : Bilan électrique RTE 2020



## Nette baisse de la production d'électricité et des émissions de CO<sub>2</sub>

L'année 2020 est marquée par une forte baisse de la production totale d'électricité du fait de la crise sanitaire :

**500,1 TWh, soit 6,9 % de moins que l'an dernier.**

La baisse de la consommation à l'échelle européenne du fait de la pandémie de COVID-19 a conduit à une moindre production. **La production nucléaire a été fortement affectée (11,6 %) par les restrictions d'activité durant le premier confinement**, qui ont conduit à allonger les durées d'arrêt pour maintenance. La fermeture de la centrale de Fessenheim a également réduit le potentiel de production.

La production thermique fossile a été moins sollicitée en 2020, et est donc en forte baisse. **Cette moindre sollicitation est à l'origine d'une diminution des émissions de CO<sub>2</sub> (-9 %).**

La production des énergies renouvelables a augmenté du fait d'un parc installé en croissance et de bonnes conditions météorologiques. **L'éolien devient ainsi la troisième source de production d'électricité devant le gaz.**

### Évolution de la production d'électricité en TWh, entre 2016 et 2020



### Focus sur

#### La production thermique

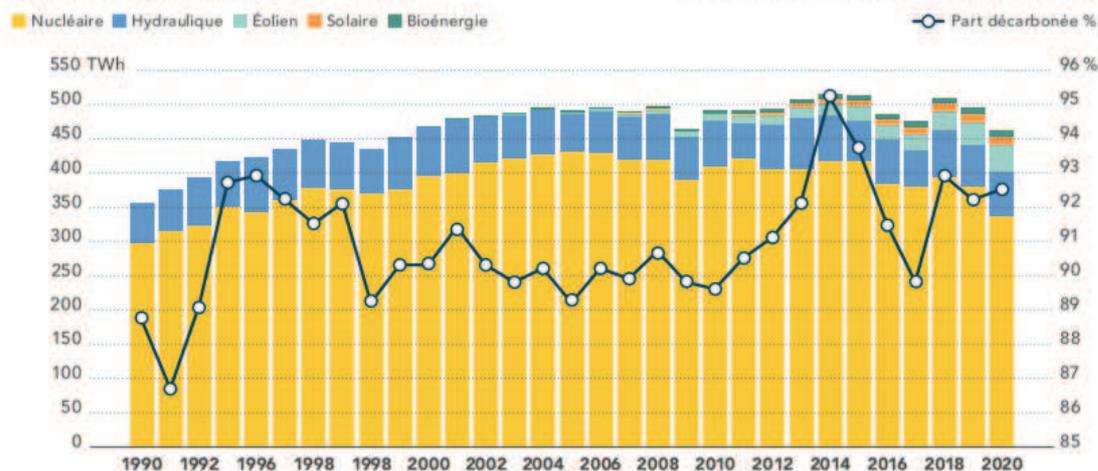


## Une production d'électricité décarbonée stable sur longue période, qui représente 93% de la production totale d'électricité en France

En France, les variations de la production d'énergie décarbonée sont principalement liées aux fluctuations du nucléaire très majoritaire dans le mix énergétique français. Même si les énergies renouvelables continuent leur progression (en particulier l'éolien, le solaire et les bioénergies), le volume total reste stable depuis plusieurs années.

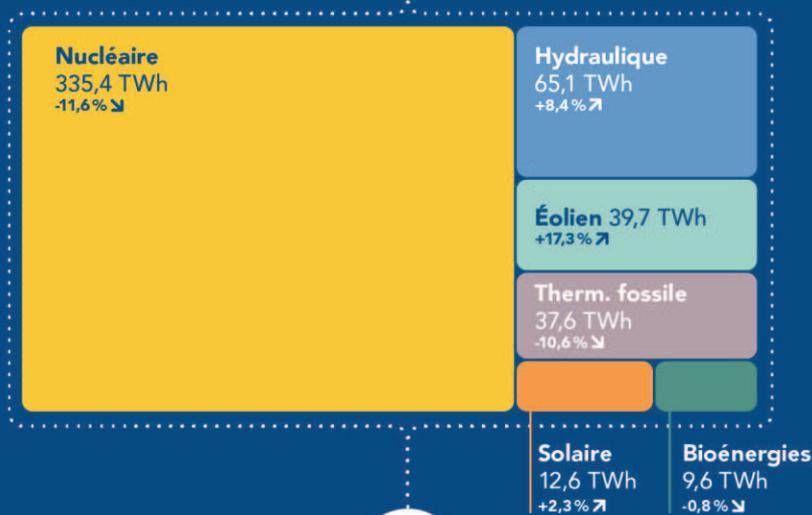
### Production par filière décarbonée (TWh)

### Part de décarboné dans le mix total (%)



## LES CHIFFRES-CLÉS 2020

Production totale d'électricité  
500,1 TWh



Consommation d'électricité  
460 TWh  
Corrigée de l'effet météo

Émissions de CO<sub>2</sub>  
17,1 Mt / -9%

Lignes en exploitation  
106 047 km

Échange d'électricité transfrontalier

43,2 TWh ← Exports 77,8 TWh -7%  
Imports 34,6 TWh +22%

Investissements réalisés par RTE  
1 529 M€

Pour plus d'éléments, voir : <https://bilan-electrique-2020.rte-france.com/>

**ANNEXE N°5 : « Répartition des profils en fonction des réponses aux questions d'opinion »**

<b>Profil</b>	<b>Sous-profil</b>	<b>Types de réponses</b>
Délibératif : peut être identifié au <i>deliberative</i> <i>democrat</i>	Délibératif complet :	Individus répondant que la démocratie participative : - améliore les décisions - n'est pas de la poudre aux yeux - permet une meilleure écoute des citoyens - ne sert pas à améliorer la popularité des dirigeants
	Délibératif partiel	Individus répondant que la démocratie participative : - améliore les décisions - n'est pas de la poudre aux yeux - Réponses aléatoires aux deux autres opinions
Discret : peut être identifié au citoyen de la <i>stealth</i> <i>democracy</i>	Discret complet	Individus répondant que la démocratie participative : - n'améliore pas les décisions - est de la poudre aux yeux - ne permet pas une meilleure écoute des citoyens - sert à améliorer la popularité des dirigeants
	Discret partiel	Individus répondant que la démocratie participative : - n'améliore pas les décisions - est de la poudre aux yeux - Réponses aléatoires aux deux autres opinions
Hésitant :		Individus mêlant les réponses favorables ou défavorables aux quatre questions d'opinion

**Extrait de :**

Gourgues, Guillaume & Sainty, Jessica. « La démocratie participative peut-elle convaincre la population de participer ? Analyse d'une enquête par sondage », 2019, pp. 6-7.

**Consulter l'intégralité de l'article en ligne :**

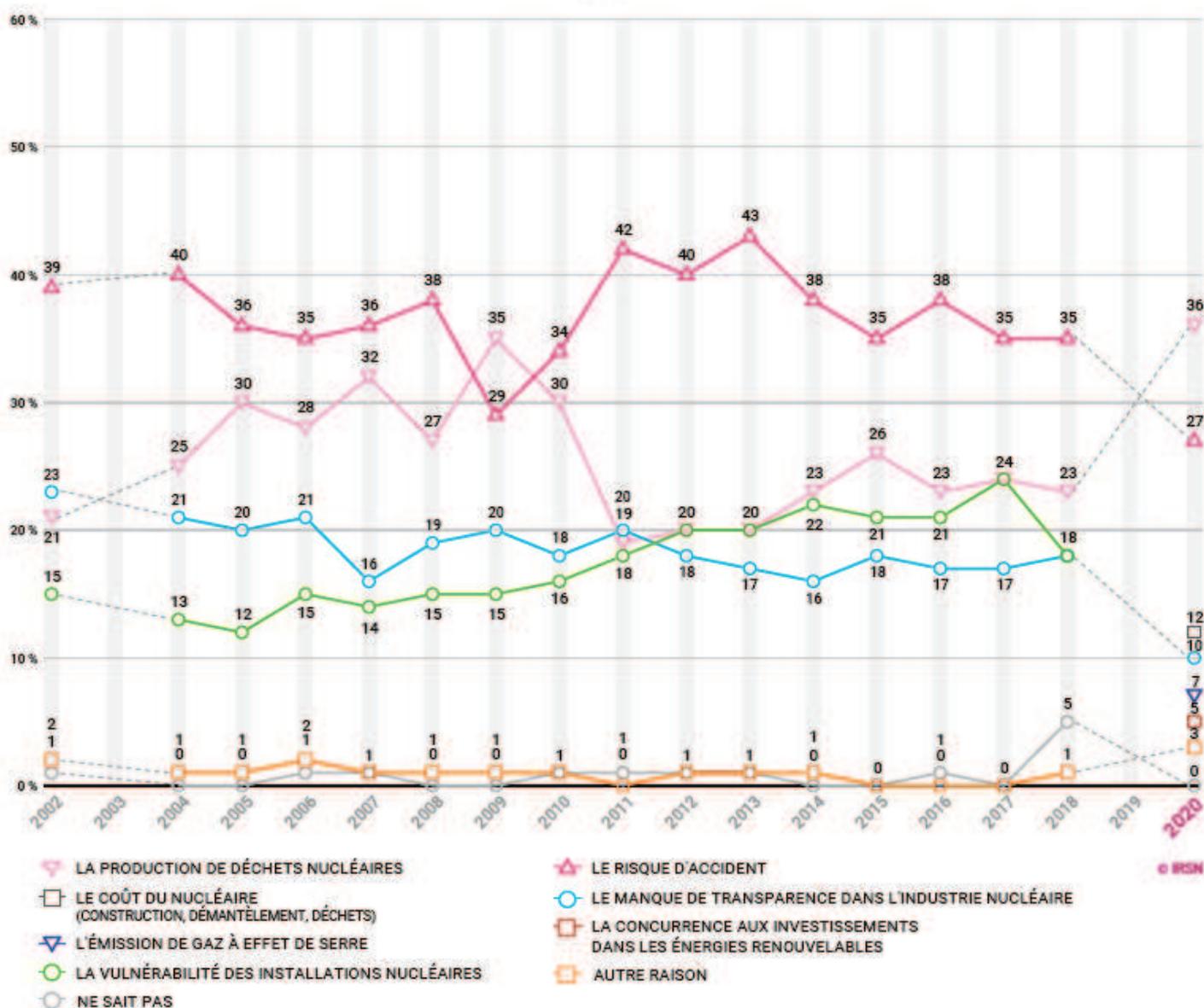
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02310931v2>

## ANNEXE N°6 : Extrait du Baromètre 2021 « La perception des risques et de la sécurité par les Français », de l'IRSN

### Question n°4

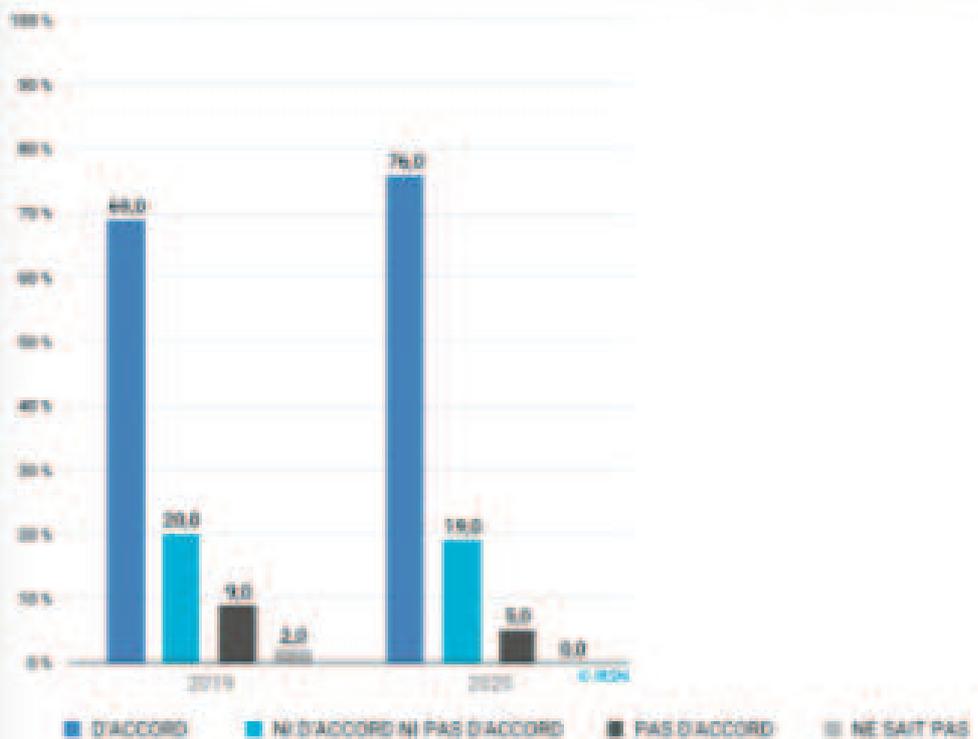
« Quel est aujourd'hui, selon vous, l'argument le plus fort contre le nucléaire ? »

Évolution des résultats de 2002 à 2020 (en %)

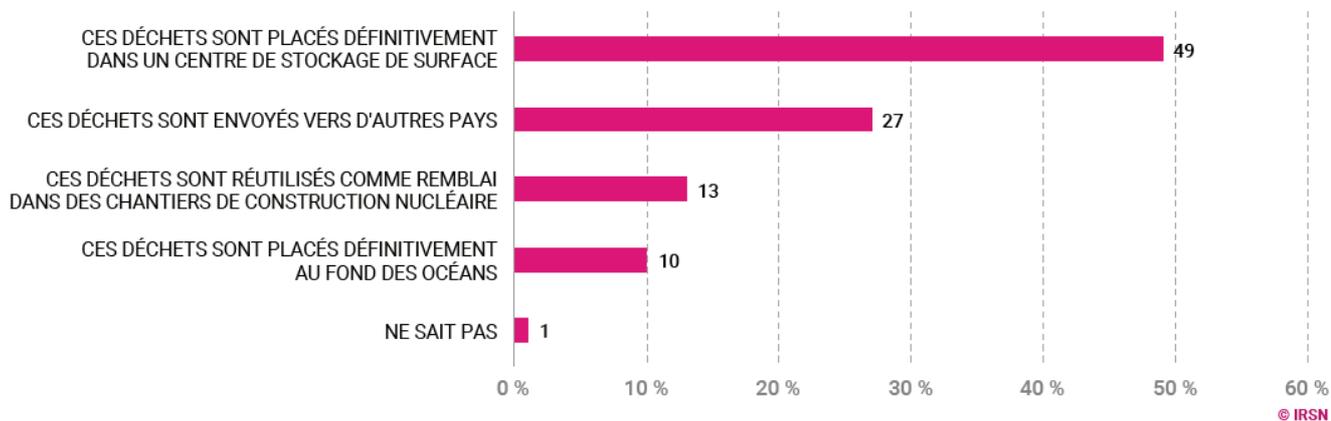


© IRSN

### 3 – Il peut y avoir plus d'une réponse correcte à la plupart des questions scientifiques



### Question n°10 « À votre avis, que fait-on actuellement des déchets très peu radioactifs produits en France ? » Novembre 2020 (en %).



## QUESTION N°2

Voici un certain nombre de propositions relatives à l'expertise scientifique. Pour chacune d'elles, veuillez indiquer selon l'échelle suivante si vous êtes d'accord ou non.

NOVEMBRE 2020

IL FAUT METTRE À LA PORTEE DE TOUS UNE INFORMATION COMPREHENSIBLE SUR LES RISQUES DES INSTALLATIONS



DANS LEURS AVIS, LES EXPERTS SCIENTIFIQUES DOIVENT AUSSI PRÉSENTER LEURS POINTS DE DÉSACCORD



IL EST NORMAL QUE LES AVIS DES EXPERTS SCIENTIFIQUES NE SOIENT PAS TOUS RENDUS PUBLICS



■ TOUT À FAIT D'ACCORD   
 ■ PLUTÔT D'ACCORD   
 ■ NI D'ACCORD NI PAS D'ACCORD   
 ■ PLUTÔT PAS D'ACCORD   
 ■ PAS DU TOUT D'ACCORD   
 ■ NE SAIT PAS

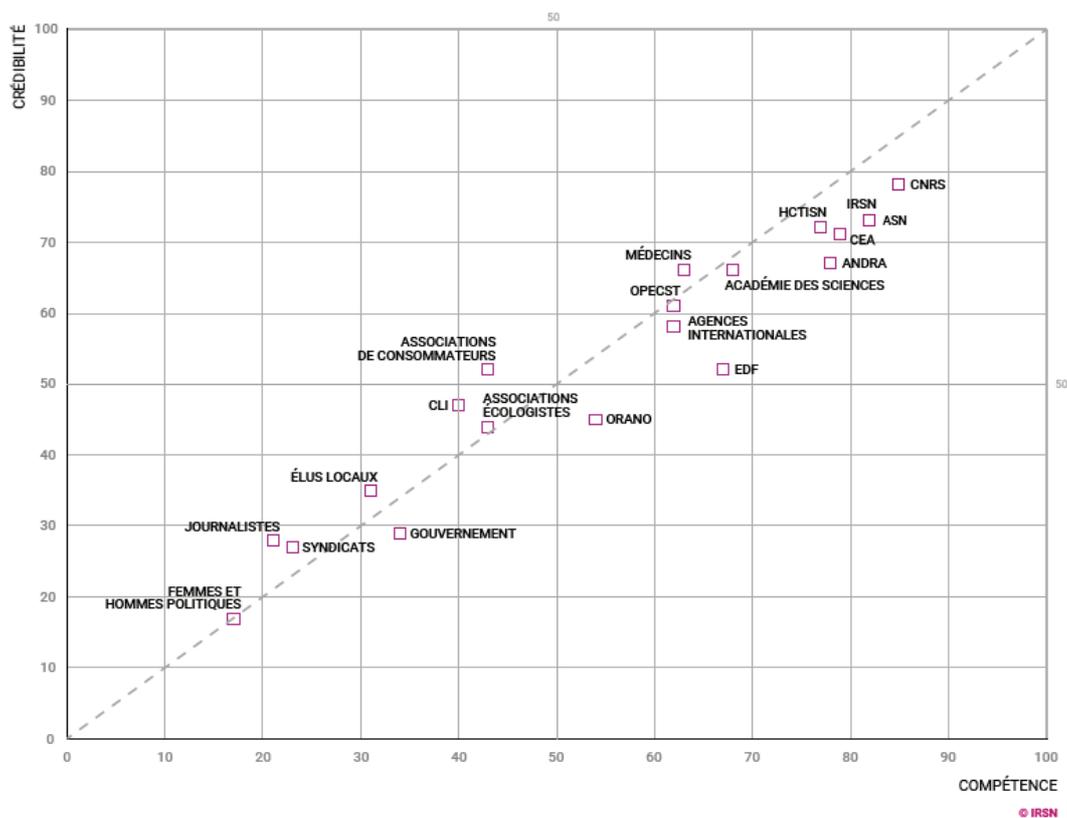
© IRSN

### Question n°13

« Dans le domaine de l'industrie et de l'énergie nucléaire, pensez-vous que les intervenants et les organismes suivants sont techniquement compétents ? » Novembre 2020

### Question n°14

« Dans le domaine de l'industrie et de l'énergie nucléaire, pensez-vous que les intervenants et les organismes suivants sont des sources d'information de confiance ? » Novembre 2020

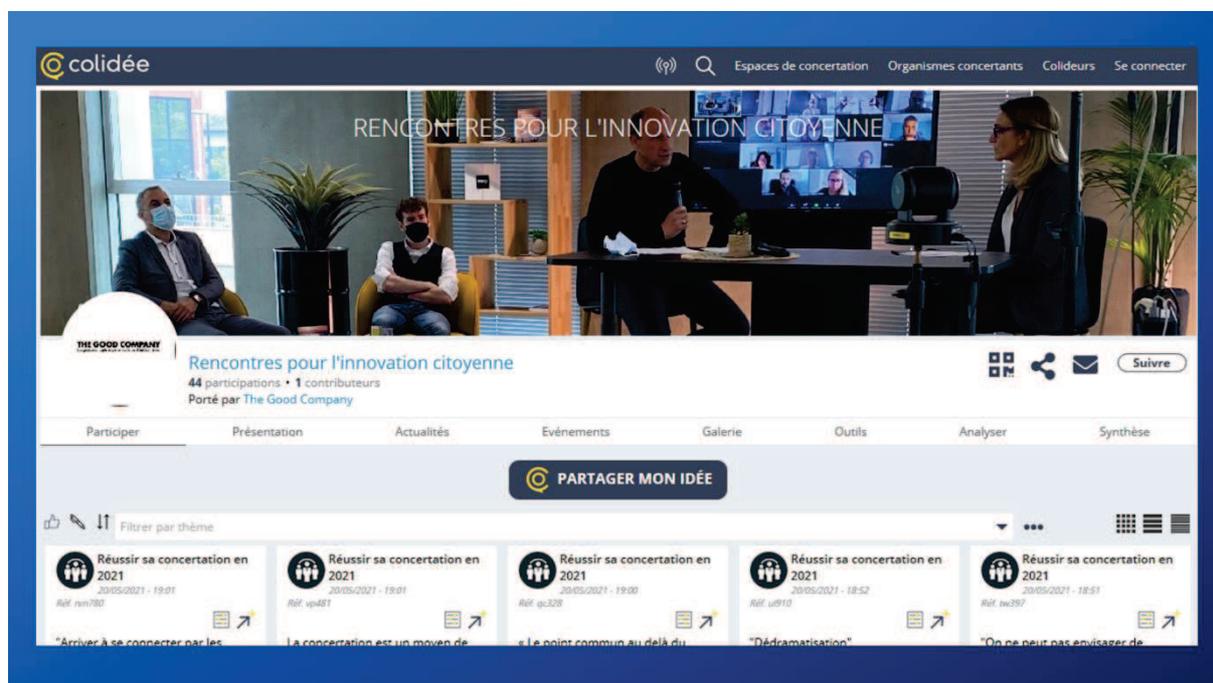


Pour plus d'éléments, voir : <http://barometre.irsn.fr/>

**ANNEXE N°7 : Extraits de la revue de presse effectuée suite à la publication de l'avis de l'ASN**

**Les pages 110 à 111 ont été retirées de la version diffusée en ligne.**

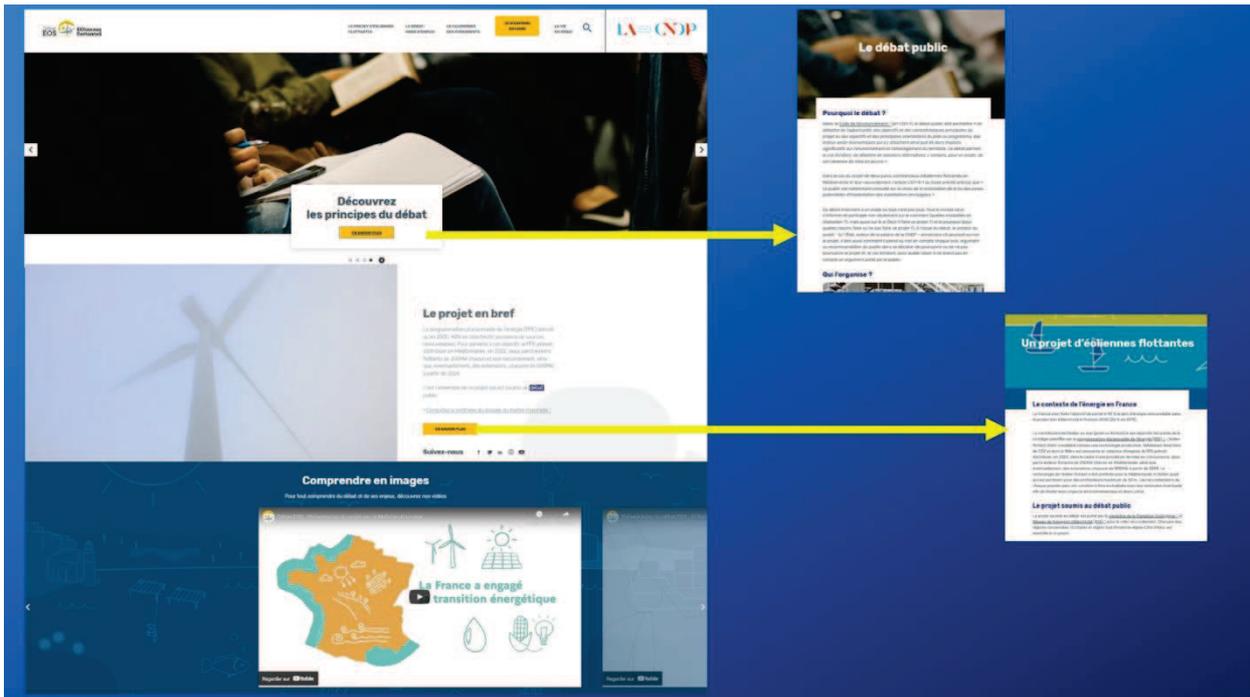
## ANNEXE N°8 : Extraits d'un benchmark sur les plateformes de concertation actuelles (Juillet 2021)



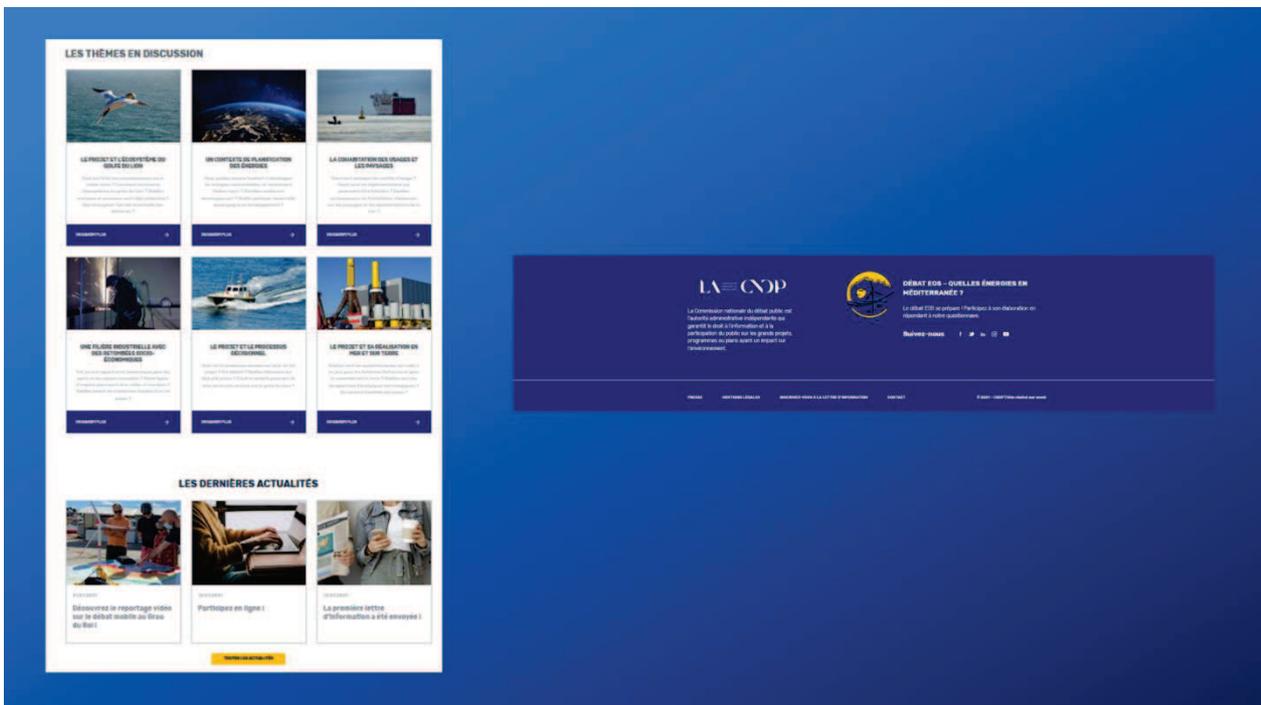
Exemple de dispositif de participation de la plateforme Colidée  
 Voir : <https://colidee.com/o56p462>



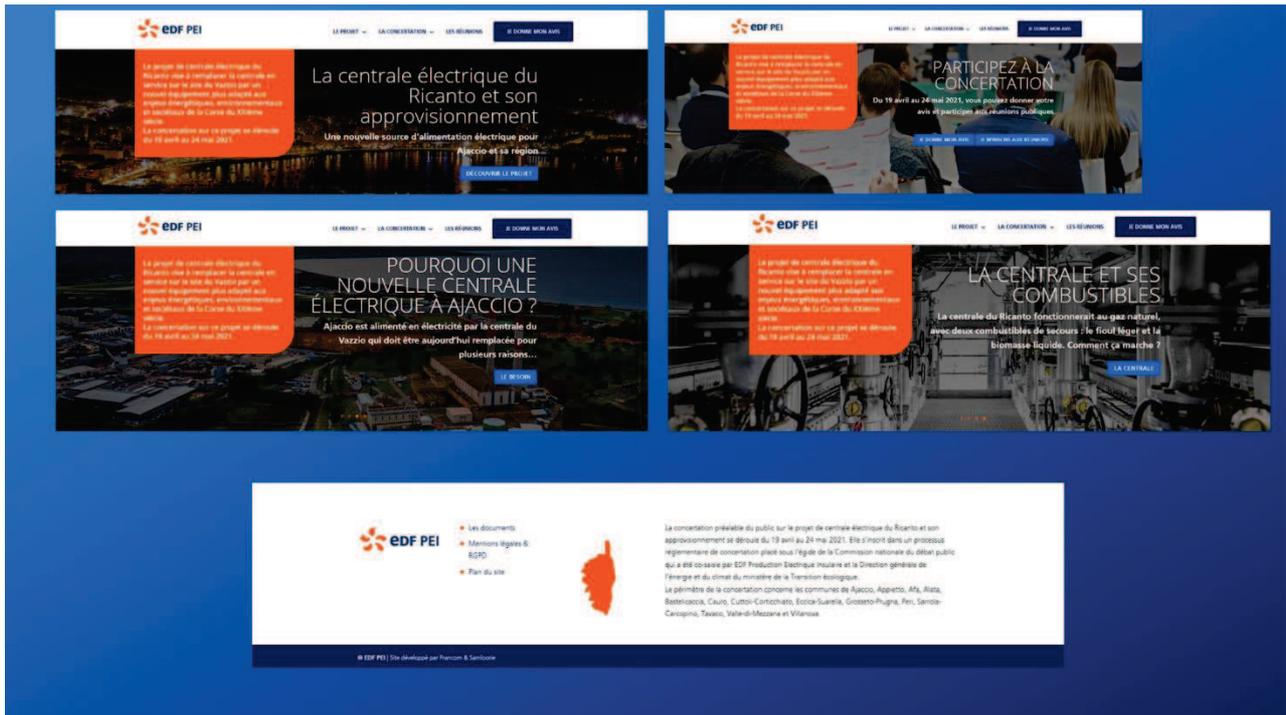
- Logos mis en avant : logo du projet (à gauche du bandeau, sans mention de RTE ou du Ministère de la Transition écologique) et logo de la CNDP (à droite du bandeau). Ils renvoient respectivement vers l'accueil de la plateforme et vers le site de la CNDP. A noter que le logo est décliné sur les camionnettes des débats mobiles ;
- Le bouton « Je m'exprime en ligne » est mis en avant sans accaparer toute l'attention.



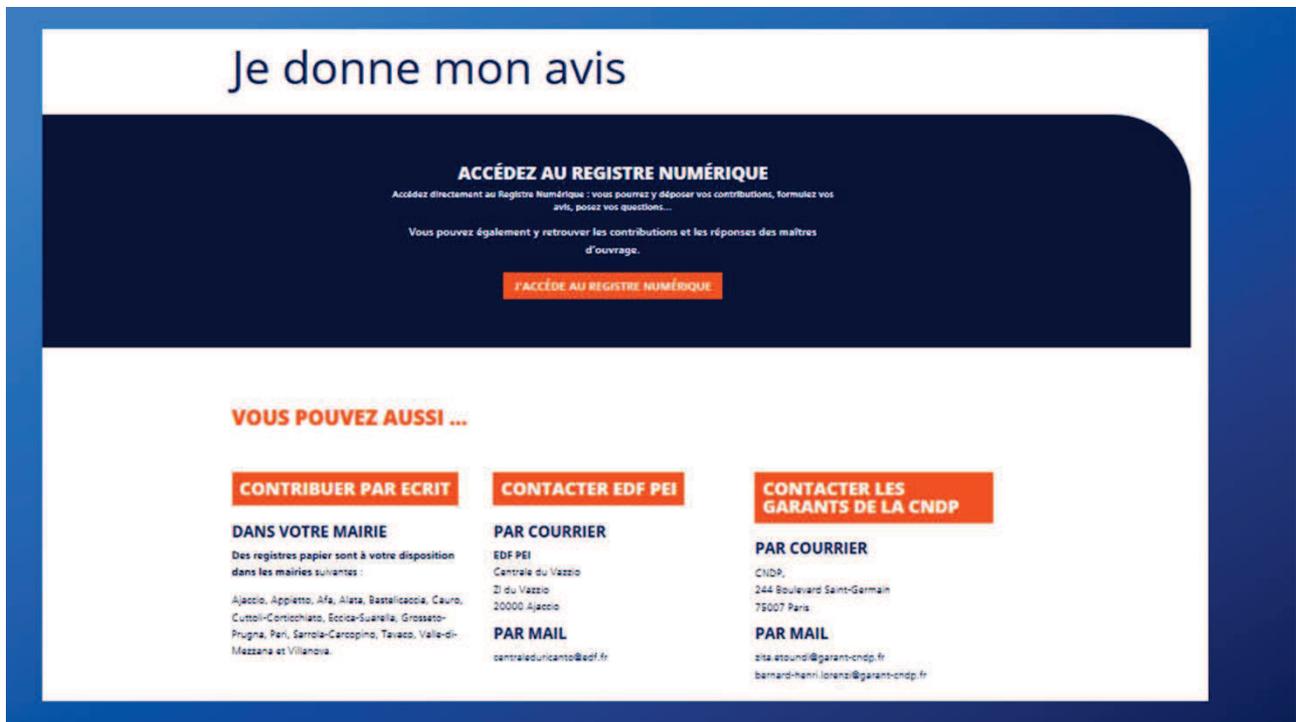
- Informations et call to action sont alternés : le call to action est au milieu des informations (et sur le bandeau principal) ;
- Explicitation du projet « classique » (avec documents officiels) ;
- Seconde explication en images : pédagogique et accessible.



- Les thèmes en discussion peuvent faire penser aux grands axes du dossier de la concertation.
  - Présence d'une rubrique « les dernières actualités »
  - Articles permettant d'informer sur le débat
  - Bandeau de fin avec notamment un petit texte sur la CNDP pour inscrire le débat dans un cadre institutionnel et informer, une phrase sur le débat EOS, des liens vers les réseaux sociaux via des pictogrammes, une rubrique presse (communiqués de presse) et une rubrique inscription à la newsletter.
- Voir : <https://eos.debatpublic.fr/>



- Identité visuelle forte et reconnaissable ;
  - Menu en haut avec le bouton « Je donne mon avis » mis en avant, mais pas en première position ;
  - Un écran d'accueil simple avec 4 grandes parties défilant (facilité de chargement car peu d'éléments et page presque fixe = moins de problèmes de chargement et de désengagement immédiat) ;
  - Un petit texte fixe en bas de l'écran.
- Remarque : il manquerait ici un renvoi vers le site EDF lorsque l'on clique sur le logo



Explication de toutes les modalités de participation possibles  
 Voir : <https://www.centraleduricanto.fr/>

## ANNEXE n°9 : Exemples de flyers et d'affiches

**Concertation**  
à l'occasion du 4<sup>e</sup> réexamen périodique  
des réacteurs de 900 MWe du parc nucléaire français

Ouvert à tous



**PARTICIPEZ À LA CONCERTATION**  
<https://concertation.suretenucleaire.fr>  
Réunion publique de la Commission Locale d'Information  
(CLIGEET, CLI Framatome Romans)  
**le 30 novembre 2018 à 18h30**  
à l'Espace Cristal, 816 rue Charles de Gaulle à Portes-Lès-Valence



**Concertation**  
à l'occasion du 4<sup>e</sup> réexamen périodique  
des réacteurs de 900 MWe  
du parc nucléaire français

**PARTICIPEZ  
À LA CONCERTATION**

**RÉUNIONS PUBLIQUES DE 18H30 À 21H00 :**

- 1<sup>er</sup> FÉVRIER : Calais - ULCO, Centre Universitaire de la Mi-Voix
- 8 FÉVRIER : Dunkerque - ULCO, La Citadelle

**ATELIERS THÉMATIQUES DE 18H30 À 21H00 :**

- 15 MARS : Audruicq, Maison des associations
- 29 MARS : Loon-Plage, Une faim de Loon



Toutes les informations sur : <https://concertation.suretenucleaire.fr>  
Inscription sur [www.cli-gravelines.fr](http://www.cli-gravelines.fr)



**ardèche**  
LE DÉPARTEMENT

La CLI\* de  
Cruas-Meysses  
\*Commission locale  
d'information

**vous  
informe**

**Réunion publique de la  
CLI de cruas-Meysses**

**Lundi 17 décembre 2018 à 18h30**  
**Salle du gymnase : Meysses (07)**

**Ordre du jour : Concertation Nationale sur l'amélioration de  
la sûreté nucléaire des réacteurs de 900 MWe dans le  
cadre du 4<sup>ème</sup> réexamen périodique.**

**Ouvert à tous - Venez nombreux**

\* Les CLI sont des instances de concertation et de suivi,  
créées autour des installations nucléaires de base (INB)  
conformément à la loi du 13 juin 2006 relative à la  
transparence et à la sécurité en matière nucléaire.



[www.ardeche.fr](http://www.ardeche.fr)

Pour plus de renseignements, adressez vous à votre Mairie ou par courriel à l'adresse suivante : [chruasmeysses@ardeche.fr](mailto:chruasmeysses@ardeche.fr)

## ANNEXE N°10 : Page d'accueil de la plateforme de la Concertation sur le 4e réexamen périodique des réacteurs de 900 MW (suretenuclaire.fr) et exemple d'une rubrique d'expression

The screenshot shows the homepage of the HCTISN platform. At the top, there is a navigation bar with the HCTISN logo and menu items: Accueil, Participer, Actualités, Bibliothèque, En savoir plus, English, Inscription, and Connexion. The main banner features a blurred image of a meeting with a dark blue overlay containing the text: "La concertation sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs de 900 MWe du parc nucléaire français, dans le cadre de leur 4e réexamen périodique". Below the banner is a newsletter sign-up section with the heading "Pour rester informé des suites données à la concertation, inscrivez-vous à la newsletter" and a form for an email address. The next section, "La démarche", explains the role of HCTISN and the ASN, and provides a link for more information. The "Actualités" section lists three recent news items, each with a document icon and a brief description: 1) Decision of ASN on the conditions for the continuation of operation of 900 MW reactors (March 2021); 2) EDF: Lessons learned from the concertation on the 4th periodic review of 900 MW nuclear reactors (December 2020); 3) ASN: Consultation of the public on the conditions for the continuation of operation of 900 MW reactors over 40 years (December 2020). A "Voir toutes les actualités" button is located at the bottom of the news section.

**HCTISN** Accueil Participer Actualités Bibliothèque En savoir plus English Inscription Connexion

### La concertation

sur l'amélioration de la sûreté des réacteurs de 900 MWe du parc nucléaire français, dans le cadre de leur 4e réexamen périodique

Pour rester informé des suites données à la concertation, inscrivez-vous à la newsletter

Votre adresse électronique

Votre adresse de messagerie est uniquement utilisée pour vous envoyer notre lettre d'information et pour que des informations concernant les activités de l'ensemble des organisateurs de la concertation. Vous pouvez à tout moment utiliser le lien de désabonnement intégré dans la lettre d'information.

### La démarche

Le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) a organisé cette concertation, ouverte le 8 septembre 2018 et achevée le 31 mars 2019. Ce site reste ouvert pour vous permettre d'accéder aux archives des rencontres et des échanges. Nous vous invitons à consulter les dernières contributions reçues et mises en ligne dans la rubrique « Actualités » ci-dessous.

La liste des deux garanties est désormais disponible en ligne le 12 juin 2019. Marlène Azeto et Isabella Barthe ont été désignées par le HCTISN pour valider au sein d'un comité de la concertation, elles ont travaillé avec la liste nationale des garanties consultée par la Commission nationale de l'État Public (CNEP).

[En savoir plus sur la concertation](#)  
[Read more](#)

### Actualités

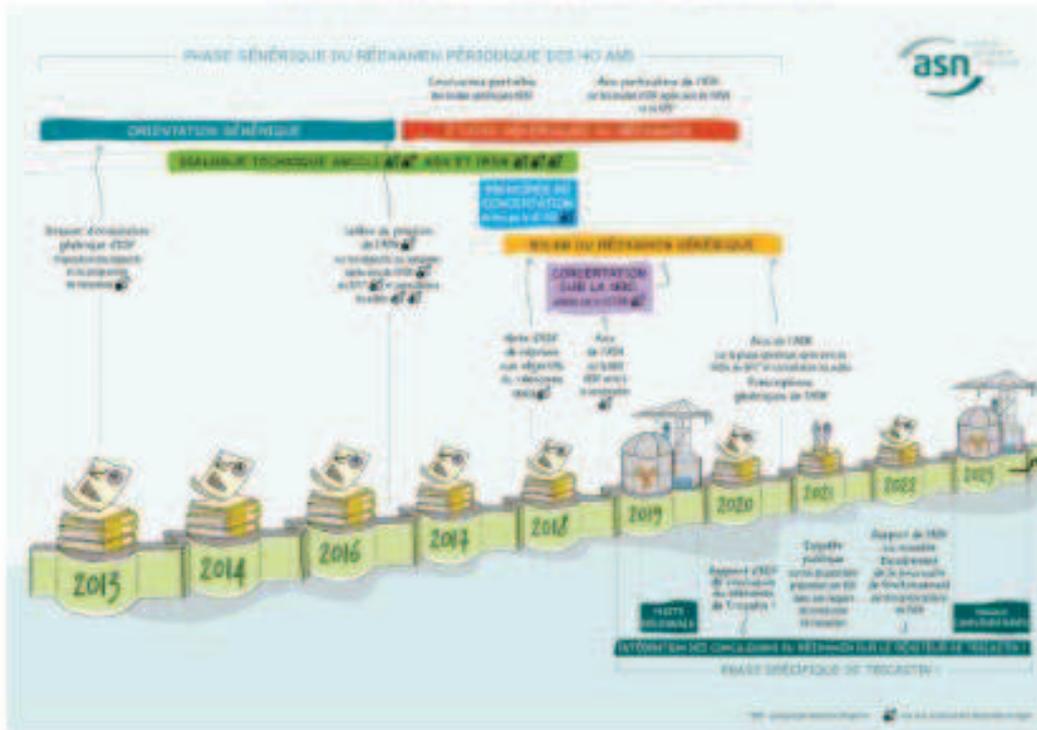
**Decision de l'ASN sur les conditions de poursuite de fonctionnement des réacteurs de 900 MWe**  
Le 26 mars 2021 par ASN - Autorité de Sécurité Nucléaire  
Décision de l'ASN sur les conditions de la poursuite de fonctionnement des réacteurs de 900 MWe au-delà de leur quatrième réexamen périodique

**EDF : Enseignements tirés de la concertation sur le 4e réexamen périodique des réacteurs nucléaires de 900 MWe**  
Le 14 décembre 2020 par EDF  
Découvrez les enseignements tirés par EDF de la concertation sur le 4e réexamen périodique

**ASN : Consultation du public sur les conditions de la poursuite de fonctionnement des réacteurs de 900 MWe au-delà de 40 ans**  
Le 14 décembre 2020 par ASN - Autorité de Sécurité Nucléaire  
L'ASN a ouvert sur son site Internet le 3 décembre une consultation du public sur les conditions de la poursuite de fonctionnement des réacteurs de 900 MWe au-delà de leur quatrième réexamen périodique.

[Voir toutes les actualités](#)

## Le calendrier du 4ème réexamen périodique



[Agenda du calendrier](#)

## Foire aux questions de l'IRSN - Mise à jour en novembre 2020

Depuis 2014, un dialogue technique continu a été mis en place entre l'IRSN et la société civile sur les réexamens de sûreté des réacteurs de 900 MWe. De ces échanges, il ressort de nombreuses questions dont certaines ont été reprises dans cette foire aux questions (FAQ). L'IRSN, sur la base de ses expertises, propose des éléments de réponse à ces questions en les regroupant par thèmes. L'IRSN prévoit de compléter ces éléments au fil de la poursuite de ses expertises dans le cadre du réexamen de sûreté des réacteurs de 900 MWe et pour prendre en compte d'autres questionnements issus des concertations publiques à venir.

[Voir la FAQ de l'IRSN](#)



### À propos

Ce site participatif a été réalisé grâce à la plateforme innovante de participation Cap Collectif, selon les principes de la démocratie ouverte.

[Facebook](#) [Twitter](#)

[Cookies](#) | [Gestion des cookies](#) | [Mentions légales](#) | [Contact](#)

Propulsé par [Cap Collectif](#)

HCTISN Accueil Participer Actualités Bibliothèque En savoir plus Plus Inscription Connexion

## Donnez votre avis sur chaque proposition de la Note de Réponse aux Objectifs (NRO)

La réglementation prévoit que chaque installation nucléaire doit faire l'objet d'un réexamen périodique tous les 10 ans. Ce réexamen en profondeur de l'état des installations nucléaires a pour but d'améliorer leur niveau de sûreté.

Dans ce cadre, des propositions d'amélioration de sûreté sont formulées par EDF dans la [Note de Réponse aux Objectifs \(NRO\)](#).

Chaque participant peut exprimer son avis sur les propositions d'amélioration de sûreté d'EDF, selon les modalités suivantes :

- voter pour, contre ou mitigé les propositions formulées par EDF dans la NRO ou par d'autres contributeurs avant vous ;
- déposer des arguments pour ou contre les propositions formulées par EDF dans la NRO ou par d'autres contributeurs avant vous ;
- soumettre de nouvelles propositions d'amélioration de la sûreté.

Consultez les engagements d'EDF dans le cadre de la concertation

Une demande de précision ou une question relative aux propositions d'EDF sur les améliorations de sûreté ? [Accéder à l'espace de questions/réponses](#).

Les plus récents Filtres Rechercher



**Maîtrise des impacts environnementaux**

19 contributions  
113 votes  
45 participants

Terminé

VOIR LE RESULTAT



**Maîtrise du vieillissement**

21 contributions  
121 votes  
34 participants

Terminé

VOIR LE RESULTAT

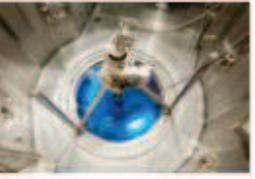


**Conformité des installations**

12 contributions  
103 votes  
33 participants

Terminé

VOIR LE RESULTAT



**Réévaluation de sûreté**

55 contributions  
391 votes  
40 participants

Terminé

VOIR LE RESULTAT



**Questions réponses**

75 contributions  
456 votes  
124 participants

Terminé

VOIR LE RESULTAT



**Quels sont les thèmes de sûreté à aborder en priorité dans la concertation ?**

60 contributions  
60 participants

Terminé

VOIR LE RESULTAT

À propos

Ce site participatif a été réalisé grâce à la plateforme innovante de participation Cap Collectif, selon les principes de la démocratie ouverte.

Facebook Twitter

Une des rubriques d'expression citoyenne de la plateforme de la concertation

Pour accéder à la plateforme : <https://concertation.suretenucleaire.fr/>

# RESUME

---

A l'heure où la transparence et la transition énergétique constituent des enjeux de premier rang, et dans le contexte actuel d'une démocratie représentative en crise, ce travail de recherche propose une étude des différentes dynamiques sous-tendant un processus se réclamant de la « démocratie participative ».

Plus précisément, nous nous intéressons ici aux dynamiques idéologiques, politiques, institutionnelles et communicationnelles en jeu dans l'accueil d'un processus de concertation comme outil de participation démocratique légitime et légitimant.

Notre étude se nourrit d'un cas précis : la concertation générique sur le 4<sup>ème</sup> réexamen périodique des réacteurs nucléaires français de 900 MWe. Non réglementaire, cette concertation s'inscrit dans une démarche volontaire d'ouverture au public du débat entourant la question de la sûreté des réacteurs nucléaires concernés par le 4<sup>ème</sup> réexamen périodique. La sensibilité historique et actuelle d'un sujet tel que le nucléaire, couplée aux enjeux participatifs de notre système démocratique en crise, fait de ce terrain d'étude une illustration des tensions à l'œuvre dans une démocratie participative en plein essor, que nous proposons d'analyser dans sa complexité.

# MOTS-CLES

---

Participation – Démocratie participative – Concertation – Nucléaire – Légitimité – Communication